Traités en vigueur : ententes durables

Rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales

Décembre 1985

Traités en vigueur : ententes durables

Rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales

This publication is also available in
English under the title :
Living Treaties : Lasting Agreements
Report of the Task Force
to Review Comprehensive Claims Policy

Ce rapport est connu sous le titre de :
Groupe d'étude de la politique des revendications globales. 1985.
Traités en vigueur : entente durables
Rapport du Groupe d'étude de la politique
des revendications globales.
Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport
en s'adressant au ministère des
Affaires indiennes et du Nord canadien
(Ottawa) K1A OH4
QS-522-000-FF-A1
N° de catalogue : R32-77/ 1986 F
ISBN 0-662-93673-6

L'illustration de la couverture s'intitule
Oiseau et poisson multicolores,
de l'artiste Aoudla Pudlat
Gracieuseté du Conseil canadien des arts esquimaux

TRAITES EN VIGUEUR : ENTENTES DURABLES

Rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales

TABLE DES MATIERES

	Pages
Lettre adressée au ministre	i
PRÉFACE	ix
ÉTENDUE DU RAPPORT	ix
TERMINOLOGIE	x
CHAPITRE 1 HISTORIQUE DES TRAITÉS ET DES REVENDICATIONS TERRITORIALES	1
. NÉGOCIATION DES TRAITÉS	1
- L'Est et le Centre du Canada	2
- Les Prairies et le Nord	3
- La Colombie-Britannique	5
- Les traités contemporains	6
. LE DROIT ET LE TITRE ANCESTRAL	8
. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DES REVENDICATIONS GLOBALES	12
. ÉVOLUTION RÉCENTE RELATIVE AUX DROITS ANCESTRAUX	16
. Conclusion	19
CHAPITRE 2 AUTRES PROCESSUS	23
. L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LA CONSTITUTION	24
. STRUCTURE POLITIQUE DU NORD	26

CHAPITRE 3 CADRE DE TRAVAIL POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE REVENDICATIONS GLOBALES 33

. PRINCIPES 33
. BUTS 34

- Objectifs 35
- Principes 35

CHAPITRE 4 POLITIQUE PROPOSÉE POUR LES REVENDICATIONS GLOBALES 41

. CERTITUDE, SOUPLESSE ET AFFIRMATION DES DROITS ANCESTRAUX 41

- Options de remplacement de l'extinction 48

. CRITERES D'ACCES 51
. DISPARITÉS RÉGIONALES 55
. ROLE DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES 57
. REVENDICATIONS CHEVAUCHANT LES FRONTIERES POLITIQUES 61

- Frontières provinciales et territoriales 61
- Frontières internationales 62

. ENVERGURE DES NÉGOCIATIONS 63

- Terres et ressources 64

a) Gestion des terres et des ressources 65
b) Eaux intérieures 68
c) Ressources du sous-sol 69
d) Revendications marines et au large des côtes 71
e) Intérêts des tiers 73
f) Protection des intérêts autochtones avant règlement 75

- Édification de l'autonomie gouvernementale 78

a) Partage des revenus issus des ressources 79
b) Compensation monétaire 82
c) Formation 85

- Matières politiques, sociales et culturelles 86

CHAPITRE 5 PROCESSUS DE NÉGOCIATION ET MISE EN OEUVRE DES ACCORDS 91

. PRINCIPES 91
. SUPERVISION INDÉPENDANTE DU PROCESSUS 96
. ÉTUDE DES DÉCISIONS D'ACCES 100
. ENTENTES-CADRES 101
. LE GOUVERNEMENT : PARTIE NÉGOCIANTE 102

- Rôle du gouvernement dans les négociations 102
- Négociateurs en chef du gouvernement fédéral 104
- Coopération des ministères 105

. REVENDICATIONS EN TETE DE LISTE 107
. FINANCEMENT 108
. CHEVAUCHEMENT DES REVENDICATIONS 110
. ÉLIGIBILITÉ 111

- Éligibilité des groupes aux négociations 111
- Critères d'éligibilité aux bénéfices des accords 112

. ÉDUCATION DU PUBLIC 113
. MISE EN OEUVRE DES ACCORDS 115

- Mise en oeuvre par étapes 116
- Ajustement 117
- Arbitrage 118
- Surveillance de la mise en oeuvre 120

CHAPITRE 6 IMPLICATIONS POUR LE CANADA 123

ANNEXE 1 EXAMEN DE LA POLITIQUE DES REVENDICATIONS GLOBALES 129
Mandat du Groupe d'étude 129
Notes biographiques 132

ANNEXE 2 BIBLIOGRAPHIE 133

ANNEXE 3 SOUMISSIONS ET AUTRES DOCUMENTS EXAMINÉS PAR LE GROUPE D'ÉTUDE 135
Soumissions 135
Autres documents 141

Décembre 1985

L'Honorable David Crombie
Ministre des Affaires indiennes et
du Nord canadien
Ottawa (Ontario)
K1A 0H4

Monsieur le ministre,

En qualité de président du Groupe d'étude de la politique des revendications globales, j'ai l'honneur de vous soumettre notre rapport. Comme son nom l'indique, le groupe d'étude a été chargé de diriger l'examen de la politique du gouvernement fédéral en matière de revendications globales. Depuis le mois de juillet dernier, nous avons voyagé dans l'ensemble du pays afin de consulter les groupes autochtones, les gouvernements et autres groupes.

Au cours de nos travaux, il nous a été rappelé que le processus des revendications territoriales remonte au dix-septième siècle, quand les représentants de la Couronne britannique conclurent des traités avec les Indiens d'Amérique du Nord. La Proclamation royale de 1763 fut la première politique de revendications territoriales. Après la Confédération, le gouvernement du Canada continua de ratifier des traités avec les Indiens afin de dégager les titres fonciers dans les territoires de l'ouest aux fins de colonisation. En 1973, une nouvelle politique fut annoncée pour régler les revendications en souffrance. Cette politique fut révisée en 1981 et publiée sous le titre de <u>En toute justice</u>.

A l'exemple de la Couronne britannique, dont la volonté de traiter avec les Indiens était alors unique en son genre, la politique canadienne d'aujourd'hui, fondée sur des principes de négociation et de consensus, a institué de nouvelles bases de relation avec les peuples autochtones. Toutefois, l'histoire nous enseigne que les modalités des traités et les négociations sur les revendications ont été une source importante d'amertume et de frustration pour les autochtones. Le Canada a souvent négligé de respecter la forme et le fond des traités. Depuis 1973, le gouvernement fédéral et les groupes autochtones ont dépensé plus de cent millions de dollars en négociations, pour ne parvenir qu'à la signature de trois accords; vingt et une revendications restent à négocier. Une réforme de la politique en matière de revendications globales et de négociations est absolument nécessaire.

Lorsque vous avez nommé ce groupe d'étude, à la suite de vos discussions avec les groupes autochtones, le mandat impliquait une consultation de tous les groupes autochtones ayant soumis des revendications globales au gouvernement fédéral. Le chef Gary Potts de Teme-Augama Anishnabai nous a dit que « cette démarche... marque, pour la première fois depuis 1763, un effort du gouvernement d'écouter les premières nations du Canada dans l'élaboration des traités. » Il peut sembler inhabituel que l'une des parties consulte la partie adverse dans la recherche d'une nouvelle politique à suivre au cours des négociations; toutefois, pour que celle-ci réussisse, elle ne doit pas entrer en conflit avec les objectifs fondamentaux des autochtones. C'est pourquoi, nous devons trouver les bases communes qui nous permettront de conclure des accords.

Le groupe d'étude a reçu des mémoires de cinquante-deux groupes autochtones et en a rencontré cinquante. Les représentants des autochtones ont été à la fois éloquents et persuasifs dans leurs présentations. Nous avons été impressionnés de leur bonne volonté à comprendre les intérêts de tous les Canadiens et à regarder au-delà de leurs propres besoins.

Le groupe d'étude a également reçu des mémoires et des lettres de vingt et une organisations non-autochtones et d'individus, et a rencontré les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux. Des fonctionnaires de votre ministère et d'autres ministères fédéraux ont également apporté une contribution importante. Nous remercions tous les participants de leur intérêt et de leur collaboration.

Je dois également remercier les membres du groupe d'étude et notre personnel. Dans l'espace de cinq mois, ce groupe de travail a tenu quatre-vingt-dix réunions, étudié soixante-treize soumissions et préparé ce rapport, ce qui aurait été impossible sans leur dévouement et leur diligence.

Ni le budget, ni le temps, ne nous ont permis d'entreprendre des recherches indépendantes. C'est ainsi que nous n'avons élaboré aucune recommandation sur les détails administratifs permettant de mener les négociations, ni d'étude de coût détaillée sur nos recommandations. Quelques groupes nous ont fait remarquer que nous devrions repousser l'échéance du rapport, car le temps imparti était beaucoup trop court pour la tâche à accomplir. Nous étions au contraire déterminés à rencontrer cette échéance. Le manque d'urgence accordé aux négociations dans le passé a trop souvent été la cause d'un gaspillage de temps et de ressources. Le groupe d'étude ne voulait pas être encore une autre source de retard pour la conclusion des accords.

Quelques lecteurs pourraient se demander pourquoi les autochtones devraient avoir des droits que les autres Canadiens n'ont pas. La réponse est à la fois historique et constitutionnelle. La Proclamation royale de 1763 et les traités ratifiés par la Couronne britannique et le gouvernement du Canada, reconnaissent les intérêts territoriaux des autochtones et protègent les droits de chasse et de pêche des Indiens. Notre Constitution reconnaît un certain nombre de droits collectifs, dont les droits ancestraux. Ces droits sont une reconnaissance des premiers habitants du Canada et de la place distincte qu'ils occupent au sein de la Confédération.

Les groupes autochtones veulent des accords sur leurs revendications globales pour affirmer leurs droits. En vertu des politiques précédentes le gouvernement fédéral cherchait à dégager les titres fonciers, et voulait que les droits ancestraux soient abolis. La contradiction entre les objectifs des deux parties a entravé la bonne marche des négociations. Une nouvelle politique ne devrait pas demander au peuple autochtone d'abandonner totalement des droits qui ont été récemment reconnus et affirmés dans la Constitution. Nous recommandons donc que l'abolition complète des droits ancestraux ne soit plus un prérequis à l'obtention d'un règlement.

Les accords sur les revendications globales peuvent être la pierre angulaire sur laquelle s'édifieront de nouvelles relations avec les autochtones. Pour pouvoir survivre, ces relations doivent être flexibles, en vue de permettre une croissance et des modifications suscep-

tibles de s'adapter à l'évolution des besoins des communautés autochtones et des sociétés canadiennes. La politique devrait également être assez souple pour s'adapter aux différences flagrantes des régions en ce qui concerne l'économie et le style de vie des autochtones, le potentiel économique des terres et des ressources, et les politiques des gouvernements provinciaux ou territoriaux. Si l'objectif principal des accords est l'édification de communautés autochtones autosuffisantes, chaque entente devrait varier suivant les besoins et le potentiel de chacune des régions. Une formule nationale pour un quantum territorial ou un mode de règlement unique qui établit des précédents à caractère obligatoire pour des accords futurs, ne devrait pas être considérée.

Les ententes devraient également fournir un cadre de travail favorisant des certitudes au sujet des droits ancestraux, qui encourageront le développement économique. La nouvelle politique devrait encourager les communautés autochtones non seulement à devenir autosuffisantes, mais également à établir les institutions politiques et sociales leur permettant d'acquérir l'autonomie gouvernementale. Ces deux objectifs doivent aller de pair puisque le pouvoir politique, sans ressource financière, reste sans portée. Ainsi, la terre sans le pouvoir de l'exploiter, ou le droit de pêche sans voix au chapitre de la gestion des pêcheries, ne feraient que perpétuer la dépendance des autochtones. La nouvelle politique devrait leur offrir le moyen de partager les revenus provenant de l'exploitation de leurs territoires traditionnels. Nous recommandons que la politique permette la négociation d'un partage autochtone des recettes tirées des ressources, et la création d'un fonds leur offrant la possibilité d'investir dans le développement économique.

Le gouvernement fédéral devrait encourager les gouvernements provinciaux et territoriaux à participer aux négociations. Les récents événements en Colombie-Britannique démontrent l'importance de la participation provinciale afin que les revendications soient réglées par voie de négociation, plutôt que par voie de contentieux. La consultation des provinces pour décider d'une nouvelle politique est importante si l'on veut obtenir leur collaboration. Dans le cas où le leadership fédéral ne parviendrait pas à convaincre les provinces de participer, nous recommandons au gouvernement de négocier fermement les matières de juridiction fédérale.

La structure actuelle des revendications globales n'est pas ouverte à tous. Cette structure limite l'accès aux groupes autochtones n'ayant jamais ratifié de traités avec le Canada et dont les droits n'ont pas été éteints en vertu de la loi ou annulés par l'effet de la

législation. Nous recommandons que ce processus soit ouvert à tous les autochtones qui continuent à exploiter et à occuper les territoires ancestraux et dont les titres fonciers n'ont pas été cédés par traités ou dans des textes de loi explicites. Nous ne pouvons accepter le principe que les droits fonciers des peuples autochtones soient pris ou annulés sans leur consentement.

Nous recommandons une nouvelle politique fondée sur le partage des pouvoirs et des ressources. Le modèle précédent de règlements comprenant des terres et compensations monétaires serait de loin le plus simple, car il est plus facile de négocier et de fixer les termes d'échanges ou de paiements, lorsque ceux-ci sont quantifiés et que les dates de transfert sont connues. Un transfert de pouvoir, par contre, est beaucoup plus difficile à accomplir. L'un des défis les plus difficiles qui soit, pour une institution de la taille de celle du gouvernement du Canada, est d'être prêt à renoncer à une juridiction et à modifier ses propres structures décisionnelles. Un tel changement aura besoin de votre soutien quotidien, comme de celui de vos collègues du Cabinet.

L'alternative est de revenir au strict règlement en terres ou par compensation monétaire et aux longs délais qu'il impose, lequel n'est acceptable ni pour nous, ni pour les autochtones. La conséquence en sera une série hasardeuse de litiges, d'un prix élevé, et dont la nature arbitraire entraînera l'amertume et la frustration. Les décisions judiciaires font des gagnants et des perdants. Perdre pour le gouvernement pourrait s'avérer extrêmement coûteux; perdre pour les autochtones équivaudrait à une victoire désastreuse pour le gouvernement, qui devrait, envers et contre tous, continuer à chercher un terrain d'entente avec les peuples autochtones. Une victoire devant les tribunaux, le placerait dans la situation odieuse du vainqueur condescendant à traiter avec le vaincu. Les résultats de telles négociations à sens unique sont visibles tout autour de nous - improductifs il y a cent ans, ils ne le seraient pas plus à l'avenir. Les accords, équitablement négociés et acceptés en toute liberté par les parties, sont de loin préférables aux décisions imposées après de longues, amères et coûteuses batailles devant les tribunaux.

Au cours des douze dernières années les résultats des négociations ont été négatifs et celles-ci semblent n'avoir été qu'une perte de temps, d'énergie et de ressources. Nous recommandons qu'un commissaire indépendant soit chargé de veiller à l'équité et au progrès des négociations, d'intervenir lors de litiges et de faire un rapport annuel au Comité permanent pour les Affaires indiennes et du Nord, de la Chambre des communes.

Nous recommandons également que, avant le début des négociations formelles, une première entente intervienne relative à l'ordre du jour, la durée des négociations, le financement du groupe autochtone, et la procédure de ratification. Une telle entente, que nous appelons une « entente-cadre », devrait améliorer le climat des négociations et devrait établir un calendrier pour leur finalisation.

Nous avons été incapable d'entreprendre des études de coûts détaillées sur nos recommandations, mais, il est évident que cette politique implique des dépenses pour le gouvernement. En dépit des difficultés financières actuelles du gouvernement du Canada, nous recommandons d'étendre les critères d'accès au processus et d'augmenter, à n'importe quel moment, le nombre de revendications dans la négociation active, ce qui, à court terme, en augmentera les coûts. Les autres modifications recommandées rendront, cependant, cette démarche plus efficace et entraîneront une baisse du coût. De même, si le gouvernement est prêt à partager les recettes, tirées d'une exploitation future avec les groupes autochtones, le coût direct des règlements sera amorti.

La faillite des douze dernières années repose en partie sur le gouvernement fédéral. Une nouvelle politique en matière de revendications globales et des modifications au processus de négociation ne sont qu'une partie seulement de la solution. Un engagement ferme du gouvernement est nécessaire si de réels progrès doivent être accomplis.

Nous avons considéré la proposition d'une loi afin de promulguer la politique en matière de revendications et lui donner l'appui du Parlement. Bien que nous croyons qu'un soutien parlementaire entraînerait les ministères à lui accorder une très haute priorité, nous restons persuadés qu'un débat au Parlement, à ce moment, ferait perdre des ressources et un temps précieux aux négociations et retarderait encore l'échéance des accords.

Des actions entreprises sur d'autres sujets ont démontré que, lorsqu'il est motivé, le gouvernement fédéral peut coordonner une action parmi ses ministères et l'achever dans un temps record. Cependant, un tel mouvement n'a pas encore eu lieu en faveur de la négociation des revendications territoriales.

Six groupes sont actuellement en cours de négociation et quinze autres sont à la veille de commencer. Sept autres groupes ont soumis des revendications qui n'ont pas reçu l'approbation nécessaire pour leur négociation. Au rythme actuel des règlements, il faudrait encore un siècle pour que toutes les revendications soient entendues.

La bureaucratie gouvernementale est lente à se mouvoir. Les négociations peuvent impliquer plusieurs ministères et, alors que ce processus est une priorité pour votre ministère, il peut ne pas l'être pour les autres. Même à l'intérieur de votre ministère, la question des revendications globales n'est qu'une des nombreuses questions urgentes qui accaparent l'attention. Le gouvernement doit considérer la nouvelle politique avec soin, en particulier les ministères directement impliqués. Le temps accordé aujourd'hui à s'assurer le soutien de chaque ministère épargnera des années de temps et de ressources perdues. Une fois que la politique aura été acceptée, le gouvernement devra lui-même s'engager clairement et soutenir les politiques qui seront nécessaires pour aboutir aux règlements.

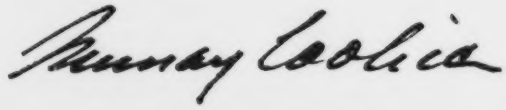
Les gens voudraient peut-être savoir ce qu'une nouvelle politique en matière de revendications globales peut offrir à tous les Canadiens ou pourquoi elle est d'intérêt national? Les réponses sont claires. Le Canada sera enrichi si les communautés autochtones contribuent activement à la vie canadienne, plutôt que de rester dépendantes de l'état. Les économies régionales seront plus fortes si leurs communautés autochtones sont fortes et en santé. La croissance économique a souvent été étouffée, ou les nouveaux développements retardés, par l'incertitude des revendications territoriales non résolues. Les ententes résoudront l'incertitude et accorderont, à la fois aux autochtones et aux autres Canadiens, un bénéfice provenant d'un nouveau développement économique.

Tout au long de notre histoire, les politiques du gouvernement fédéral ont encouragé l'assimilation des peuples autochtones dans la société canadienne, mais ces politiques ont échoué. Les peuples autochtones ont prouvé leur remarquable ténacité; leurs communautés ont persisté comme sociétés distinctes avec leurs propres cultures et traditions.

A travers les statistiques sur les soins, l'éducation, le crime ou les niveaux de revenus se découvre l'histoire des peuples autochtones vivant aux plus bas niveaux de notre société. En dépit de cette réalité, d'une réunion à l'autre, les chefs autochtones parlent de leur désir de construire de nouvelles relations avec le Canada, relations fondées sur le partage, le respect et la vision de l'avenir. Nous croyons qu'il est dans l'intérêt du Canada d'épouser ces objectifs. Nous ne devrions pas oublier ce que l'histoire nous a appris afin de répondre à ce défi en travaillant ensemble au succès d'une nouvelle relation fondée sur le partage et le respect mutuel.

Pour bâtir cette nouvelle relation, la collaboration et des négociations créatrices seront nécessaires; les deux parties doivent être prêtes à partager les pouvoirs et les ressources. Toutefois, les résultats justifieront le prix et les efforts. Les communautés autochtones devraient avoir la chance de participer activement à la vie économique canadienne, en qualité de sociétés indépendantes, distinctes et prospères à l'intérieur de la Confédération.

Agréez, monsieur le ministre, l'assurance de ma considération distinguée.



Murray Coolican
Président

PRÉFACE

Les accords sur les revendications globales sont la continuation d'une démarche en évolution depuis plus de deux siècles. Son principal objectif est de parvenir à des solutions mutuellement acceptables afin que les peuples autochtones du Canada partagent la terre et les ressources du pays et qu'ils participent à l'unité canadienne.

Notre groupe d'étude a été nommé en juillet 1985 par l'honorable David Crombie, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, pour « procéder à un examen approfondi de la politique fédérale en matière de revendications globales. » Ceci est notre rapport final adressé au ministre.

ÉTENDUE DU RAPPORT

Le début de notre rapport trace l'historique des ententes relatives aux revendications des autochtones dans l'histoire et la législation canadienne et analyse le nouveau contexte constitutionnel dans lequel s'inscrit la politique contemporaine en matière de revendications territoriales. Le chapitre 2 analyse les liens qui existent entre les négociations des revendications et les autres processus par lesquels les autochtones cherchent à établir de nouvelles relations avec le Canada. Le chapitre 3 contient le cadre de la politique que le gouvernement fédéral devrait suivre, d'après nous, dans la recherche et l'implantation des accords de revendications globales avec les groupes autochtones. Le chapitre 4 étudie de façon détaillée la substance de la politique proposée, et le chapitre 5 est centré sur les questions relatives aux procédures. Le chapitre 6 détaille nos points de vue concernant l'avantage pour le Canada d'un règlement heureux de la question des revendications autochtones.

TERMINOLOGIE

Un certain nombre de termes dans ce rapport peuvent nécessiter une explication.

Lors de nos délibérations, nous avons été impressionnés, à plusieurs reprises, par la diversité des peuples autochtones du Canada. Ces différences devraient être préservées car elles ajoutent infiniment à la richesse culturelle de notre pays. Bien que nous apprécions l'importance de telles différences, il est impossible de les refléter en détail dans ce rapport.

Nous avons employé une variété de termes qui se rapportent aux canadiens d'ascendance autochtone : autochtones, peuple autochtone, groupe, habitants, gouvernement, société, organisations, communautés, Indiens, peuple indien, nation, bandes, tribu. L'usage de ces termes vise à distinguer les descendants des premiers habitants de cette terre, des colons qui sont arrivés plus tard.

Les termes terre et ressources employés dans ce rapport, le sont d'une façon générale, sauf quand le contexte en modifie le sens. Le terme terre englobe généralement les eaux, tandis que ressources se réfère habituellement à la fois aux produits des eaux et des terres.

Les droits des peuples autochtones sont décrits de différentes façons. Comme le rapport l'explique, les tribunaux ont employé plusieurs termes pour faire référence à ces droits. Les suivants sont employés d'une façon interchangeable : titre Indien, intérêts, titre ancestral, droit ancestral, droits territoriaux, intérêt et revendications, titre d'origine.

Le terme intérêt autochtone a deux sens. Au sens strict, tel qu'employé dans le paragraphe précédent, il est synomyme de droits ancestraux, titres, etc. Dans un sens plus large, il se réfère aux préoccupations sociales, économiques ou autres des communautés autochtones, qui dépassent les concepts juridiques des droits ancestraux.

Il est quelquefois fait références aux revendications des peuples d'origine. Nous savons que plusieurs peuples autochtones trouvent ce vocable offensant. Parce que leurs droits précèdent ceux des pouvoirs colonisateurs, ils sont contrariés d'avoir à établir la validité de ces droits. Cependant, nous avons quelquefois employé des expressions telles que revendications, domaine de revendication, processus des reven-

dications, groupes requérants. Nous l'avons fait pour deux raisons. Le paragraphe 35(3) de la Loi constitutionnelle de 1982, emploie le terme accords sur des revendications territoriales. Puisque les ententes négociées, conformément à la politique proposée, ont droit à la protection constitutionnelle en vertu du paragraphe 35(3), il semblait approprié de refléter ce langage constitutionnel. Deuxièmement, le terme revendication est compris de tous et il nous a été difficile de communiquer nos idées d'une façon succinte sans l'employer occasionnellement. Notre emploi de ces termes ne devrait pas être considéré comme un rejet du point de vue exprimé par les groupes autochtones.

Notre rapport fait référence aux accords de revendications territoriales, à différentes étapes. Aucune mention n'est faite des accords finals, parce que, tel qu'exprimé dans le rapport, nous avons considéré les accords de revendications territoriales comme une méthode pour définir les relations entre les peuples autochtones et les autres Canadiens et non en tant que solutions définitives. Nous décrivons plutôt des ententes-cadres, ententes secondaires, ententes complètes. Les ententes-cadre (tel qu'expliqué dans le chaptire 5) fixeront l'ordre du jour des négociations. Les ententes secondaires traiteront des questions particulières qui pourraient être mises en application au début des négociations. Les ententes complètes seront déterminées à la fin des négociations et fourniront les moyens de mettre en oeuvre les accords futurs.

Groupe d'étude de la politique des revendications globales*

Membres

Murray Coolican
Président
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Guy Dancosse
Membre
Montréal (Québec)

Connie Hunt
Membre
Calgary (Alberta)

Joe Mathias
Membre
Vancouver nord
(Colombie-Britanique)

Peter Russel
Membre
Toronto (Ontario)

Directeur exécutif

Lynn Jamieson-Clark
Ottawa (Ontario)

---

* V. ann. 1. pour les termes de référence et les notes biographiques

Historique des traités et des revendications territoriales

Archives publiques Canada/PA-18768

Versement d'indemnités en vertu de traités, en 1910.

CHAPITRE 1 HISTORIQUE DES TRAITÉS ET DES REVENDICATIONS TERRITORIALES*

NÉGOCIATION DES TRAITÉS

Le fait de conclure des ententes formelles en matière de droits et de titres ancestraux remonte à des temps immémoriaux.

Avant l'arrivée des Européens, les communautés autochtones étaient à la fois autonomes et auto-suffisantes. Les Indiens aidèrent les nouveaux-venus qui, pour survivre en Amérique du Nord, dépendaient de leur bon vouloir. Le commerce des fourrures était considéré comme mutuellement avantageux, même s'il perturbait de façon importante le mode de vie traditionnel des autochtones (économique, social et culturel). Le commerce devint prospère lorsque les Indiens, qui exploitaient ce territoire depuis toujours, échangèrent les produits des ressources renouvelables contre des produits fabriqués en Europe.

Dès le début, les Européens et les peuples indiens d'Amérique du Nord conclurent des accords dans l'espoir de concilier au mieux leurs aspirations et leurs intérêts. Les premiers traités ratifiés officialisaient des alliances militaires avec les nations indiennes. Quand les colonies d'Amérique du Nord furent mieux établies, leurs dirigeants décidèrent d'accentuer leur contrôle sur les terres et, par le biais d'accords, d'exploiter les ressources plus directement. Les traités territoriaux prirent de l'importance et devinrent courants lorsque les Européens, soucieux de prendre possession de la terre et de s'en assurer l'exclusivité, entrèrent en conflit avec les Indiens qui continuaient d'y mener leurs traditions de chasse, de pêche, etc. Par la

---

* Le Groupe d'étude remercie chaleureusement les membres du Centre de la recherche historique et de l'étude des traités (Programme de l'autonomie gouvernementale, MAINC), de leur contribution à la rédaction de ce chapitre.

conclusion de ces traités, le gouvernement reconnaissait formellement l'existence de collectivités indiennes, organisées politiquement, ainsi que leur intérêt indiscutable à la terre. Il reconnaissait aussi implicitement les droits sociaux, économiques et politiques de ces peuples.

La négociation des traités était fondée sur le principe du consentement des peuples autochtones. Toutefois, à cause des difficultés de communication et du grand déséquilibre de pouvoirs entre Européens et Indiens, les conditions nécessaires à une véritable négociation et à un consensus ne furent pas toujours respectées.

L'Est et le Centre du Canada

C'est en 1725 que les Britanniques et les Indiens de Nouvelle-Écosse ratifièrent un premier traité de paix et d'amitié, qui s'inspirait d'un traité précédent avec les Indiens de Nouvelle-Angleterre. Ils étaient destinés à neutraliser ou à obtenir l'aide des Indiens dans les conflits continuels qui opposaient les colonies de France et de Grande-Bretagne. En échange, la Couronne acceptait de faciliter le commerce indien et d'éviter aux Indiens des obstacles dans leurs activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage. Les objectifs de ces accords, qui ne touchaient pas aux terres, étaient une pacification des relations avec les peuples indiens et la consolidation des visées économiques et militaires du pouvoir colonial.

Parallèlement, les Français ne cherchèrent pas à annuler les titres fonciers des Indiens, et signèrent des accords semblables aux traités de paix et d'amitié conclus par les Britanniques en Nouvelle-Écosse.

En 1763, par le Traité de Paris, la France céda toutes ses possessions en Amérique du Nord au profit de la Grande-Bretagne. Au cours de la même année, la Couronne britannique publia la Proclamation royale qui ordonnait que toutes les terres qui seraient acquises pour une colonisation future en Amérique du Nord britannique devraient d'abord être libérées du titre foncier indien par la Couronne. La proclamation marque un tournant décisif pour le titre ancestral : elle décrit une démarche qui exige le consentement des Indiens avant que la Couronne ne puisse acquérir un titre incontesté sur leurs territoires.

Les années qui suivirent la proclamation furent encore perturbées par la lutte d'indépendance des colonies américaines contre la Grande-Bretagne. Après la proclamation de l'indépendance des États-Unis d'Amérique, la Couronne conclut avec les Indiens des accords de cession de terrains dans le sud de l'Ontario pour aider les Loyalistes à s'installer, ainsi que pour remplir les promesses de concessions de terrains faites à leurs alliés Iroquois en reconnaissance de leur contribution militaire. Ces accords comprenaient généralement des paiements forfaitaires et plus tard des annuités en échange de la cession des titres fonciers indiens.

Dans la région nord des lacs Supérieur et Huron en Ontario, le Traité Robinson du lac Supérieur et le Traité Robinson du lac Huron, conclus en 1850, annulaient le titre ancestral sur l'exploitation des minerais. Ces traités, qui sont connus sous le nom de « Traités Robinson, » consentaient des réserves, des annuités, et le droit de chasse et de pêche sur les terres inoccupées de la Couronne.

Les Prairies et le Nord

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (paragraphe 91(24)) place les Indiens et les terres réservées aux Indiens sous l'autorité législative du gouvernement fédéral. Après la Confédération, le gouvernement entreprit un processus d'annulation du titre ancestral pour faciliter la construction du chemin de fer vers la côte ouest, ainsi que l'expansion et la consolidation du Canada par la colonisation.

En Août 1871, les deux premiers des onze traités numérotés furent signés entre les peuples autochtones et la Couronne au nom du Canada. Grâce aux Traités N^{os} 1 et 2, concernant la région sud du Manitoba actuel, le gouvernement fédéral espérait que les Indiens adopteraient un mode de vie agricole plutôt que de continuer leur mode de vie traditionnel; les Indiens reçurent en échange des instruments agricoles et des semences. Cependant, les textes de ces traités ne mentionnent ni la chasse, ni le piégeage, ni les droits de pêche.

Les Traités N^{os} 3 à 7 portent sur les terres que le gouvernement fédéral croyait nécessaires à la construction du Chemin de fer Canadien Pacifique, à d'autres voies de transport et à la colonisation des Prairies. Le Traité N^{o} 8, qui porte sur le District Athabasca, ouvrit une route pour se rendre aux régions aurifères du Yukon. Le

Traité N° 9 ouvrit des voies de transport dans le nord de l'Ontario et le Traité N° 10 annula le titre dans les provinces récemment formées de l'Alberta et de la Saskatchewan.

Bien que le gouvernement fédéral reconnaissait que les termes des traités des Prairies étaient inappropriés pour les territoires du nord, le Traité N° 11 fut conclu dans le District du Mackenzie en 1921, immédiatement après la découverte de pétrole à Fort Norman en 1920. Les Indiens de la région refusèrent de choisir des terres réservées, et la plupart des dispositions relatives aux réserves, dans le traité conclu à la hâte, restèrent sans effet. Des questions concernant la validité du traité surgirent presque immédiatement qui devint le sujet d'un litige plus de cinquante ans après, quand un projet majeur de pipeline fut proposé dans la vallée du Mackenzie.

Dans les traités numérotés, les peuples indiens abandonnaient tous les titres fonciers touchés par les traités et, en retour, le gouvernement fédéral leur accordait de grandes concessions de terrains comme réserves. Cette pratique se démarque de façon importante de quelques traités précédant la Confédération, qui n'abolissaient pas tous les titres mais réservaient aux nations indiennes leur titre dans certaines régions.

Les Traités N^{os} 1 à 11 varient dans leur spécificité, mais comprennent généralement des dispositions relatives aux terres réservées, des paiements définitifs et des biens (souvent reliés aux activités agricoles), des paiements périodiques en nature tels que des munitions, du fil, des vêtements, des annuités, le droit à l'éducation, et l'utilisation traditionnelle par les Indiens des terres cédées. Les commissaires aux traités devaient, conformément aux instructions générales reçues du gouvernement fédéral, réduire les engagements relatifs aux gratifications et aux annuités. Ils quittaient habituellement Ottawa munis d'un document préétabli et présentaient le traité au peuple indien sur la base du « à prendre ou à laisser ». Bien que les commissaires concédaient certaines dérogations aux propositions standards, par exemple, l'inclusion d'une pharmacie portative dans le Traité N° 6, les peuples impliqués avaient peu de pouvoirs de négociation.

Un élément commun à la plupart des traités conclus à la fois avant et après la Confédération concerne la disposition relative aux droits de chasse et de pêche.

Le gouvernement fédéral prétendait qu'il était dans le meilleur intérêt des peuples indiens de s'assimiler et de « se civiliser ». Les

termes des traités incluaient la fourniture d'outils agricoles, pour aider les Indiens à adopter les méthodes des colons européens. Le gouvernement reconnaissait l'importance de l'auto-suffisance économique, mais pensait que les Indiens devaient gagner leur vie exactement de la même façon que les colons européens.

Le gouvernement fédéral essayait de trancher les griefs et les revendications des Métis du nord-ouest surtout par le biais de lois et d'arrêtés en conseil. Vu la difficulté de distinguer les Indiens des Métis, le Traité N° 1 offrit aux individus le choix d'accepter le traité en tant qu'Indiens ou de recevoir un certificat de concession de terrain en tant que Métis. Cette pratique fut étendue à quelques-uns des traités de l'ouest. En réponse aux demandes métis, un grand nombre de commissions métis furent formées pour traiter les revendications des Métis au-delà du Manitoba. Ces commissions déterminaient comment les bénéfices seraient accordés, et travaillaient parallèlement ou conjointement avec les commissions aux traités dans le Nord et dans l'Ouest.

Après la première ronde de négociations des traités, le gouvernement fédéral continua de rechercher l'adhésion de nouveaux peuples indiens et l'inclusion de leurs terres aux traités existants, en essayant de remédier aux oublis et aux irrégularités du processus de négociation de traités, pour s'assurer un titre réellement incontesté dans les régions à développer. Cette recherche d'un dénouement irrévocable du processus de négociation de traités continue encore aujourd'hui.

La Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, James Douglas, agent de la Compagnie de la Baie d'Hudson et second gouverneur de l'île de Vancouver, conclut plusieurs accords avec les nations indiennes entre 1850 et 1854 par le biais de la Compagnie, qui avait la permission d'établir une colonie sur l'île de Vancouver. Dans les quatorze « achats » ou « actes de cession », tels qu'ils sont décrits, la terre était échangée contre des paiements forfaitaires (généralement des couvertures) et la liberté de chasse et de pêche sur les terres inoccupées. Les accords, qui étaient généralement conclus pour dégager les titres fonciers aux fins de colonisation ou d'exploitation des minerais, stipulaient aussi de réserver des terres à l'usage exclusif des nations indiennes.

Bien que la négociation de traité n'ait pas continué en Colombie-Britannique après 1854, Douglas maintint la politique accordant des terres réservées aux nations indiennes. Cette politique fut cependant modifiée substantiellement, lorsque Joseph Trutch prit la relève de la responsabilité des terres et des travaux en 1864. Trutch, qui soutenait que les Indiens n'avaient aucun droit sur les terres, appliqua avec beaucoup moins de générosité la politique d'allocation de terres réservées.

Quand la Colombie-Britannique se joignit à la Confédération en 1871, l'article 13 des termes de l'union statuait que le gouvernement fédéral devait assumer la responsabilité des Indiens et des terres réservées aux Indiens pour les peuples indiens et devait continuer une politique indienne « aussi libérale » que celle suivie jusque-là par la Colombie-Britannique. Le gouvernement provincial devait en revanche céder les terres nécessaires au gouvernement fédéral pour appliquer sa politique indienne.

Après la Confédération, le gouvernement fédéral maintint une politique d'annulation des titres par le biais de négociations de traités dans les Prairies, et favorisa apparemment une approche similaire en Colombie-Britannique. En 1872, cependant, Trutch écrit au premier ministre John A. Macdonald pour l'aviser que la politique canadienne de négociation de traités n'était pas appropriée pour la Colombie-Britannique.

Depuis lors, le gouvernement du Canada et celui de la Colombie-Britannique ont été incapables de s'entendre sur la manière de régler la question du titre indien. A l'exception du Traité N^{O} 8 dans la région nord-est de la Colombie-Britannique, aucun accord n'a été conclu avec les peuples indiens de Colombie-Britannique pour abolir les titres ancestraux, depuis les traités conclus par Douglas au début des années 1850.

Les traités contemporains

Les accords de revendications cont· ɔorains suivent le modèle établi par la négociation de traités, bien qu'ils soient beaucoup plus complexes et globaux que ces derniers. Trois accords de revendications ont été signés depuis l'énoncé de principe du gouvernement fédéral en 1973. La Convention de la Baie James et du Nord québécois en 1975 et

la Convention du Nord-est québécois en 1978 annulent les titres en vue de permettre la construction des projets de barrages hydro-électriques dans la région de la Baie James. Les Inuvialuit de l'ouest de l'Arctique, constatant la pression d'une exploration accélérée du pétrole et du gaz dans la région de la mer de Beaufort, ont fait une revendication séparée de celle des Inuit du centre et de l'est de l'Arctique en 1977. Ils ont signé un accord de principe avec le gouvernement fédéral en 1978, et la convention définitive en 1984.

Dans les accords avec les peuples autochtones, qu'il s'agissent de traités ou d'accords de revendications territoriales contemporains, le gouvernement fédéral a constamment recherché un accord définitif. Cet objectif était destiné à s'assurer un titre foncier incontestable pour la mise en valeur des terres et pour garantir qu'aucune nouvelle revendication, fondée sur le titre ancestral, ne puisse s'appliquer à ces terres. Bien que le gouvernement espérait que les peuples autochtones s'assimileraient éventuellement à la majorité, il s'est néanmoins senti obligé de les protéger contre les conséquences négatives de changements socio-culturels rapides, jusqu'à ce que l'assimilation se réalise.

Habituellement, les peuples autochtones considéraient les accords comme des moyens de reconnaissance de leur position historique unique en qualité de premiers habitants du Canada, et comme un moyen de garantir leur distinction sociale et culturelle dans l'avenir.

Face à ces différentes perspectives, il n'est pas surprenant que les termes des accords aient été le sujet d'un débat continuel.

Presqu'aussitôt après la signature des traités, des griefs furent exprimés. Quatre ans après la signature des Traités N^{os} 1 et 2 les promesses verbales du commissaire au traité furent ajoutées aux termes écrits des traités, en réponse aux protestations des Indiens. Afin de résoudre les disputes et les incertitudes concernant les cessions territoriales précédant la Confédération dans le sud et le centre de l'Ontario, le gouvernement fédéral ressentit la nécessité de conclure les traités des Chippewas et de Mississauga en 1923. Les Dénés de la vallée du Mackenzie présentèrent, en 1973, une opposition relative aux terres des Territoires du Nord-Ouest qui affirmait que les Traités N^{os} 8 et 11 étaient frauduleux et n'abolissaient pas leur titre. Le défaut de respecter le sens litéral des termes des traités fut, souvent, la cause d'une revendication, comme dans le cas où le gouvernement n'a pas respecté sa promesse de fournir des munitions ainsi que spécifié dans le Traité N^{o} 7.

Les accords contemporains ne sont pas beaucoup plus heureux. Lors d'une étude de la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a constaté que « plusieurs aspects importants de la mise en oeuvre avaient entraîné de graves problèmes ainsi que des conflits latents; dans certains cas, il y a eu échec dans la mise en oeuvre complète et adéquate de l'esprit et de la lettre de la Convention » (MAINC 1982, p. 9).

Le récent rapport de Thomas Berger, « Village Journey », sur les problèmes issus du règlement de l'Alaska de 1971, démontre de plus que les accords ne sont pas considérés définitifs tant que leur mise en application n'est pas satisfaisante. Le règlement de l'Alaska, qui comprend plus de terres et de versements monétaires que tout autre accord de revendications territoriales en Amérique du Nord, nécessite aujourd'hui une révision, moins de vingt ans après sa signature.

A date, les règlements et traités contemporains ne parviennent pas plus à l'irrévocabilité escomptée par le gouvernement, qu'ils ne garantissent l'avenir souhaité par les peuples autochtones.

LE DROIT ET LE TITRE ANCESTRAL

La jurisprudence canadienne reconnaît l'existence en common law du titre ancestral. Il y est référé en tant que titre ancestral, droits ancestraux, titre d'origine ou titre indien. Le concept du titre ancestral est également le sujet d'un très grand nombre de commentaires judiciaires et ses caractéristiques restent encore à définir clairement. Les tribunaux le décrivent parfois comme un « fardeau » grevant le titre de la Couronne, comme un « usufruit », comme « personnel » dans le sens qu'il ne peut être aliéné à moins d'une cession à la Couronne, comme un droit d'occupation, et comme un droit de possession.

Les débats concernant l'existence et la nature précise du titre ancestral remontent au seizième siècle, lorsque les théologiens espagnols considérèrent les questions de base inspirées du concept. Leurs considérations ont été développées plus tard dans la politique coloniale britannique et ensuite dans le droit jurisprudentiel américain.

L'une des premières expressions de la politique britannique coloniale en ce qui concerne le traitement et la reconnaissance des habitants autochtones de l'Amérique du Nord est la Proclamation royale de 1763. La proclamation établit un processus consensuel pour l'acquisition des terres à leurs habitants. Elle reconnaît clairement que les peuples autochtones détiennent la possession légale et originelle de leurs terres et que le moyen d'acquisition le plus propice est la cession de leur titre et leur achat par la Couronne.

La Proclamation royale de 1763, qui est partie de la Constitution du Canada, figure en annexe de la Loi constitutionnelle de 1982. Le juge Dickson (maintenant juge en chef Dickson) de la Cour suprême du Canada s'y est référé récemment dans le cas Guérin c. La Reine en tant que source d'une obligation fiduciaire prise par la Couronne envers les Indiens. D'après le juge Dickson, cette obligation a été assumée par la Couronne en 1763 quand elle commença à s'interposer entre les autochtones et les acheteurs de concessions, en acceptant une cession du titre des Indiens et en agissant alors en leur nom.

La considération judiciaire canadienne du concept de titre ancestral a été précédée par l'évolution du concept à la Cour Suprême des États-Unis. Les tribunaux canadiens ont esquissé à partir de ces premières décisions américaines la formulation de leurs jugements sur le droit ancestral.

Deux des plus importantes décisions américaines sur le titre ancestral sont les cas Johnson v. M'Intosh et Worcester v. The State of Georgia, jugés respectivement en 1823 et 1832 par la Cour Suprême des États-Unis. Ces décisions s'appuient sur le principe que le titre ancestral est un droit d'occupation et de possession des terres détenues par les Indiens, légalement reconnu. Elles établissent également que le titre juridique de la terre est passé à l'état qui en a fait la découverte, sujet au droit ancestral d'occupation et de possession, que le titre ancestral est de plus limité par le fait qu'une aliénation ne peut être faite qu'au nom de l'état ou de la Couronne, et que le titre ancestral peut être aboli seulement par la conquête, la cession ou l'achat.

L'affaire St. Catherine's Milling and Lumber Company c. La Reine en 1889, fut le premier cas majeur entendu au Canada traitant de ce concept de titre ancestral. Le Comité judiciaire du Conseil privé a statué qu'en vertu du titre indien, le titre en question avait été dévolu à la Couronne; que cette aliénation ne pouvait se faire qu'à la Couronne, et que l'extinction dépendait exclusivement de la Couronne par le moyen de la cession ou autre.

A notre époque, l'un des jugements les plus significatifs sur le titre ancestral est celui de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Calder et al. c. Le Procureur Général de la Colombie-Britannique. Six des sept juges qui se sont prononcés, ont reconnu l'existence du titre ancestral dans le droit canadien; cependant, ils se sont partagés sur la question du titre ancestral, pour déterminer s'il continue d'exister ou de ne pas exister en Colombie-Britannique.

En novembre 1984, dans l'affaire Guérin c. La Reine, la majorité de la Cour suprême du Canada a réaffirmé l'existence du titre ancestral et souligné le devoir du gouvernement fédéral, en qualité de fiduciaire, de protéger de tels droits.

Le véritable contenu du titre ancestral reste toujours incertain, ainsi que le démontre clairement l'opinion du juge Dickson dans le jugement Guérin :

> « [...] en décrivant ce qui constitue un droit unique sur des terres, [les tribunaux] ont presque inévitablement appliqué une terminologie quelque peu inadéquate tirée du droit général des biens [...]
>
> Les Indiens ont le droit, en common law, d'occuper et de posséder certaines terres dont le titre de propriété est finalement détenu par Sa Majesté. Bien que leur droit n'équivaille pas, à proprement parler, à un droit de propriété à titre bénéficiaire, sa nature n'est pas définie complètement par la notion d'un droit personnel [...] Le droit des Indiens se distingue donc surtout par son inaliénabilité générale et par le fait que Sa Majesté est tenue d'administrer les terres pour le compte des Indiens lorsqu'il y a eu cession de ce droit. Toute description du titre indien qui va plus loin que ces deux éléments est superflue et risque d'induire en erreur. »
>
> (Guérin c. La Reine, p. 382)

La méthode de l'extinction du titre ancestral reste également non résolue. Dans l'affaire Calder la Cour était partagée en essayant de déterminer si le titre ancestral était éteint, ou non, suite aux proclamations précédant la Confédération et aux ordonnances émises par le gouverneur de Colombie-Britannique. Ces instruments législatifs et exécutifs déclarent que toutes les terres en Colombie-Britannique appartiennent à la Couronne en toute propriété et prévoient la disposition des terres sans égard aux assertions Indiennes relatives au titre ancestral.

Cependant, en raison du désaccord des juges, aucun principe clair à ce sujet n'a émergé de cette affaire. Deux juges se sont accordés à l'opinion du juge Judson disant que l'adoption de ces actes législatifs et exécutifs démontre que l'exercice d'une compétence territoriale par une autorité souveraine est en contradiction avec l'existence continue du titre ancestral. D'autre part, le juge Hall, qui a reçu l'appui de deux autres juges, a soutenu que le titre ancestral continue d'exister en l'absence d'une intention claire et précise en matière d'extinction du titre ancestral dans les décrets législatifs et exécutifs.

Dans l'affaire Guérin, le tribunal a commenté indirectement ce sujet, en statuant que la méthode de transfert des intérêts fonciers indiens à un tiers se trouve décrite dans le processus de cession de la Proclamation royale de 1763, et que celui-ci est fermement établi, que les terres soient ou non des terres réservées ou des terres dont le titre ancestral n'est pas aboli.

Le 21 novembre 1985, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire Simon c. La Reine, à l'effet de déterminer si les droits issus des traités au sens de l'article 88 de la Loi sur les Indiens continuent d'exister lorsqu'ils sont en conflit avec un texte législatif provincial. Sur la question de l'extinction, le juge Dickson écrit :

> « Vu la portée et la gravité des conséquences d'une conclusion selon laquelle le droit issu du traité a été éteint, il semble approprié d'exiger une preuve absolue du fait qu'il y a eu extinction dans chaque cas où la question se pose. Comme le juge Douglas l'a dit dans l'arrêt United States v. Santa Fe Pacific R. Co., [...] « une extinction ne s'infère pas à la légère. »
>
> (Simon c. La Reine 1985, p. 25)

Son énoncé ajoute une page de plus au chapitre du droit ancestral, qui est loin d'être achevé.

Le débat juridique en cours quant au contenu du titre ancestral et à la méthode de son extinction illustre la répugnance des tribunaux à traiter de façon concluante ces sujets complexes. De plus, un arrêt récent du juge Macfarlane de la Cour d'Appel de la Colombie-Britannique exprime l'idée que les questions du titre ancestral relèvent davantage de la tribune politique, que de celle de la justice:

> « Je crois qu'il est juste de dire que, à la fin, le public s'attend à ce que les réclamations soient résolues par voie de négociation et de règlement. Cette procédure judiciaire n'est qu'une parcelle de l'ensemble d'un processus qui trouvera en fin de compte sa solution dans un échange raisonnable entre les gouvernements et les nations indiennes. »
>
> (MacMillan Bloedel Limited c. Mullin et al., B.C.C.A. 1985, p. 607 - traduction)

ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DES REVENDICATIONS GLOBALES

Le mouvement en faveur de la résolution des revendications en souffrance a commencé au cours des années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. De nombreux griefs et revendications contre le gouvernement fédéral sont issus de la mise en vigueur des traités et de l'administration de la Loi sur les Indiens. La réponse du gouvernement tendait à être ad hoc et peu méthodique et le peuple Indien a souvent été obligé de saisir les tribunaux de ses revendications.

En 1927, l'article 141 de la Loi sur les Indiens interdisait au peuple indien de réunir des fonds pour la promotion d'une revendication territoriale, d'intenter une action en justice relative aux revendications territoriales, ou de retenir les services d'un avocat. En 1950, John Diefenbaker plaida en faveur de l'abrogation de l'article 141 et suggéra l'établissement d'une commission indépendante en matière de revendications semblable à la Indian Claims Commission des États-Unis.

En 1951, cependant, le ministre des Affaires indiennes allégua qu'une commission de revendications était inappropriée au Canada étant donné que les revendications américaines portaient sur des compensations, alors qu'au Canada la majorité des revendications portaient sur les droits traditionnels d'utilisation, qui, selon lui, pouvaient continuer d'être tranchés par les tribunaux. Il nota, de plus, que l'article 141 ne faisait plus partie de la Loi sur les Indiens révisée de 1951.

Un comité mixte du Parlement qui étudia la politique indienne de 1959 à 1961 recommanda encore la création d'une commission aux revendications. Le gouvernement Conservateur en adopta l'idée et prépara alors un projet de loi pour le soumettre au Parlement. La commission proposée ne devait pas appliquer les règles de la prescription ou les règles de preuve de façon rigoureuse. Bien que la commission ne devait pas avoir mandat de renégocier les traités, ni de traiter avec les requérants non définis comme Indiens, elle pouvait étudier les revendications fondées sur des événements précédant la Confédération.

Le gouvernement tomba avant que ce projet de loi ne soit introduit devant le Parlement; cependant, en 1963 l'administration Libérale modifia la proposition du parti Conservateur et réintroduisit la législation en faveur d'une commission aux revendications. Le projet de loi demandait que la commission prennent des décisions plutôt que de faire des recommandations et lui permettait de faire appel à la Cour de l'Échiquier du Canada, ou à la Cour suprême du Canada, ou à une Cour d'Appel relative aux revendications indiennes qui devait être constituée en même temps que la commission.

Le projet de loi fut réintroduit en 1965 après dix-huit mois de consultation avec les peuples indiens, mais mourut au Feuilleton de la Chambre avec l'arrivée d'une élection. Par la suite, le gouvernement fédéral retarda la législation proposée en raison de la continuelle controverse concernant le mandat de la commission. Pourtant, l'idée d'une commission aux revendications restait dans l'air lorsque le gouvernement commença la formulation de sa déclaration sur la politique indienne en 1968 (Livre blanc).

En 1969, la cause de la résolution des revendications fondée sur le principe du droit ancestral, soutenue jusque-là par le mouvement d'après-guerre, est perdue. Le Livre blanc (La politique indienne du Gouvernement du Canada 1969) demandait une modification profonde des relations historiques entre les peuples indiens et le gouvernement canadien. Le gouvernement indiquait qu'il était prêt à assumer ses « obligations légales » telles que celles relatives à la bonne administration des fonds indiens et au respect des droits issus des traités.

Mais il n'accordait pas, dans sa nouvelle politique, l'importance voulue aux revendications fondées sur les droits ancestraux. Dans son essence, la politique demandait de mettre un terme aux droits et statuts spéciaux des peuples indiens à l'intérieur de la société canadienne. La destinée des peuples indiens du Canada était d'accéder ni plus ni moins à l'égalité des chances et des droits des autres Canadiens. Le Livre blanc sur la politique indienne a été rejeté de façon retentissante par les peuples indiens, et a entraîné un recul dans leurs relations avec le gouvernement fédéral.

En accord avec le Livre blanc, M. Lloyd Barber fut nommé commissaire aux réclamations indiennes, et le demeura jusqu'en 1977; cependant, son mandat limité était restreint à « prendre connaissance et étudier les griefs concernant les revendications des Indiens » (Commissaire aux revendications des Indiens 1977, p. iii).

L'arrêt rendu dans le cas Calder en 1973 précipita une réévaluation de la politique gouvernementale en matière de revendications et de sa position face aux droits ancestraux. Dans ce jugement, l'existence du titre ancestral ne faisait aucun doute pour le plus haut tribunal du pays. Six juges de la Cour suprême sont tombés d'accord sur l'existence des droits ancestraux dans le droit canadien, bien qu'ils n'aient pu décider, en raison d'un désaccord, si ce droit était éteint dans le cas spécifique de Nishga.

Le gouvernement fédéral ne pouvait plus désormais ignorer les revendications fondés sur les droits ancestraux. Quand ces questions furent débattues à la Chambre des communes en avril 1973, suite au jugement Calder, les partis d'opposition soutinrent les groupes de pressions autochtones pour une résolution des revendications. Flora MacDonald appuya la reconnaissance des droits ancestraux et la nécessité d'arriver à un règlement juste des revendications autochtones dans une déclaration le 11 avril :

> « Le premier ministre, au moment du jugement Nishga, a dit ceci : « Vous aviez peut-être plus de droits juridiques que nous ne le pensions lorsque nous avons rédigé le Livre blanc [...] Nous reconnaissons sincèrement le principe des droits des autochtones. » [...] Le parti progressiste conservateur s'engage à régler équitablement les revendications des autochtones du Canada. »
>
> (Chambre des communes 1973, p. 3207)

En août 1973, le gouvernement fédéral répondit au déferlement des demandes de résolution des revendications en souffrance par une déclaration de principe (MAIN 1973). L'énoncé de politique précisait que le gouvernement négocierait les règlements avec les peuples autochtones dont les droits d'occupation et d'utilisation traditionnelles n'avaient été ni abolis par traité, ni annulés par la loi. Ces revendications étaient désignées comme « globales ». La politique identifiait également un processus pour traiter les « revendications spécifiques », lesquelles étaient définies comme étant les revendications liées aux obligations légales en suspens du gouvernement fédéral découlant de son défaut de respecter les termes des traités et ses obligations en vertu de la Loi sur les Indiens, ou encore du défaut de s'être déchargé adéquatement de ses responsabilités envers les terres réservées. Le but de ce processus des revendications spécifiques était de remédier à ces griefs.

« Les revendications d'un autre ordre » étaient également mentionnées dans la déclaration de principe, mais le gouvernement n'identifiait aucun mécanisme pour les traiter. La politique en matière de revendications demandait l'échange des droits territoriaux autochtones non définis contre des droits concrets et des bénéfices qui seraient garantis par la législation encadrant le règlement final. Les accords eux-mêmes devaient inclure les titres fonciers, les compensations financières, l'exploitation économique, les droits relatifs à la faune, et l'autonomie gouvernementale à un niveau local.

Depuis la prise de position politique de 1973, trois accords de revendications globales ont été signés : la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975, la Convention du Nord-est québécois en 1978, et la Convention définitive des Inuvialuit en 1984.

Le gouvernement fédéral a limité à six le nombre des négociations qui peuvent être traitées en une fois, et il est actuellement en cours de négociation, en ce qui à trait aux revendications globales, avec le Conseil des Indiens du Yukon, les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest, la Fédération Tungavik du Nunavut (FTN), le Conseil de tribu de Nishga, le Conseil Attikamek-Montagnais, et l'Association des Inuit du Labrador. Quinze autres négociations, dont treize proviennent de la Colombie-Britannique, sont prêtes à être négociées. Sept revendications sont en cours d'étude et plusieurs autres sont attendues en provenance de la Colombie-Britannique. Trois revendications ont été rejetées car les droits en cause ont été annulés par la loi.

Depuis la création du Bureau des revendications globales en 1974, plus de vingt-six millions de dollars ont été déboursés pour le traitement et la gestion du processus des revendications (comprenant à la fois les revendications globales et spécifiques). Les prêts aux groupes requérants pour l'élaboration et la négociation des revendications globales ont totalisé approximativement quatre-vingt-quatorze millions de dollars (dont quelque quinze millions de dollars ont été remboursés par les groupes ayant signés des accords finals).

En dépit de plus d'une décennie de négociations, peu de progrès ont été faits dans le règlement des revendications. Les règlements n'ont été terminés que lorsque le gouvernement a été pressé de faciliter un projet de mise en valeur économique.

Plusieurs facteurs ont rendu difficile l'accès aux accords. L'un des plus importants obstacles a été l'insistance du gouvernement fédéral sur l'irrévocabilité et l'extinction complète de tous les droits ancestraux. Le refus du gouvernement d'inclure dans les négociations les questions de droits politiques, de comités décisionnels sur la gestion des ressources et des terres, du droit au partage des revenus des ressources du sol et du sous-sol, et des droits extracôtiers a fait surgir d'autres difficultés.

En 1981, la politique des revendications du gouvernement fédéral est redéfinie et clarifiée dans une publication intitulée En toute justice. Dans les quelques années qui ont suivi, une importante réforme a modifié sensiblement le cadre des négociations.

ÉVOLUTION RÉCENTE RELATIVE AUX DROITS ANCESTRAUX

L'enchâssement des droits ancestraux ou issus de traités dans la Loi constitutionnelle de 1982, reflète l'acceptation grandissante des Canadiens du fait que les peuples autochtones occupent une place permanente et unique au sein de la société canadienne. Ceci démontre le début d'une nouvelle ère dans les relations entre les gouvernements et les peuples autochtones du Canada.

La Constitution du Canada reconnaît et affirme maintenant les droits autochtones existants et issus de traités. La Proclamation de

1983 modifiant la Constitution précise que les « droits issus de traités » comprennent « les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.» (Canada 1984a, paragraphe 35(3)). Cet enchâssement des droits ancestraux représente un virage du Canada dans le traitement de ses peuples autochtones. Il n'est plus possible pour le Parlement canadien d'abolir ou de modifier unilatéralement les droits ancestraux. Les modifications des droits ancestraux existants nécessitent le consentement des peuples autochtones concernés ou un amendement constitutionnel.

La Constitution oblige la convocation de conférences constitutionnelles, réunissant les premiers ministres, où l'on discuteraient avec les représentants des peuples autochtones canadiens de la définition précise des droits ancestraux dans la Constitution. Ces conférences représentent un engagement des gouvernements du Canada de traiter les peuples autochtones canadiens en partenaires au sein de la Confédération.

Étant donné que le Gouvernement du Québec n'a pas participé à l'élaboration de la Loi constitutionnelle de 1982, avec laquelle il était en désaccord, il n'a pas appuyé non plus la Proclamation de 1983 modifiant la Constitution, mais le soutien du Québec en ce qui concerne les droits ancestraux et sa volonté de participer aux accords des revendications territoriales ont été clairement démontrés dans une proposition de l'Assemblée nationale en 1985 sur la reconnaissance des droits autochtones. Cette proposition demande instamment au gouvernement du Québec de conclure des accords avec les peuples autochtones de la province en ce qui concerne des matières telles que le « droit à l'autonomie politique » et le « droit à la propriété et au contrôle du territoire » (Québec 1985, p. 2).

Si nous nous rappelons que la Loi constitutionnelle de 1982, et la Proclamation de 1983 modifiant la Constitution ont été soutenues par toutes les provinces à l'exception du Québec, ces actes indépendants du Québec établissent que les dix provinces canadiennes et le gouvernement fédéral reconnaissent maintenant les droits ancestraux et le statut de traité accordé aux droits acquis par les accords de revendications territoriales.

Le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Autonomie politique des Indiens (rapport Penner), qui a été publié en octobre 1983, demande l'enchâssement constitutionnel du principe de l'autonomie politique et l'adoption d'une législation fédérale pour implanter l'autonomie politique à l'intérieur de sa compétence relative

aux « Indiens et terres réservées aux Indiens ». Le rapport demande également des changements dans l'administration du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour faciliter l'élaboration de l'autonomie gouvernementale.

Le rapport du comité spécial a déjà eu de profondes répercussions sur les politiques du gouvernement fédéral actuel. Au début de 1985, le gouvernement a proposé un amendement constitutionnel sur l'autonomie politique des autochtones, et a annoncé son intention de s'engager dans des initiatives, non constitutionnelles, d'autonomie politique.

Dans son allocution d'ouverture lors de la Conférence des premiers ministres en avril 1985, le premier ministre Mulroney a annoncé que son gouvernement soutiendrait les objectifs d'autonomie gouvernementale des peuples autochtones :

> « En tant que Canadien et en tant que premier ministre, je comprends parfaitement l'importance que les peuples autochtones accordent à la reconnaissance de leurs droits particuliers dans la loi suprême du pays, où ils seraient à l'abri de toute mesure législative arbitraire. La reconnaissance dans la Constitution du principe de l'autonomie gouvernementale m'apparaît être un objectif primordial parce qu'elle constitue la manifestation la plus solennelle de l'établissement d'un lien, d'un contrat social indissoluble entre les autochtones et les gouvernements.
>
> J'admets que le fait de modifier la Constitution en ce sens ne peut à lui seul régler les problèmes socio-économiques, ni réduire les disparités, ni corriger les injustices. Il faut donc, en même temps que nous nous employons à modifier la Constitution pour y définir les droits des autochtones, travailler à améliorer leurs conditions économiques et sociales. Des mesures doivent être prises sur les deux fronts, et quoique distinctes, ces deux entreprises se renforcent mutuellement. »
>
> (Conférence des premiers ministres 1985, p. 7)

La politique actuelle des revendications, En toute justice, qui a été formulée avant l'enchâssement des droits ancestraux dans la Constitution, le comité spécial sur l'autonomie politique, et d'autres récents développements dans ce domaine, nécessitent clairement une modification pour refléter les progrès récents enregistrés sur ces questions, et pour refléter les principes qui forment maintenant le fondement de la politique fédérale envers les peuples autochtones.

Lors de la dernière Conférence des premiers ministres, en avril 1985, le premier ministre Mulroney a défini le mandat de ce groupe d'étude pour examiner le processus de règlement des revendications et considérer d'autres options à la politique actuelle, comme l'une des « démarches essentielles » qui « sous-tendent nos discussions constitutionnelles et les assoient sur une base concrète » (ibid., 1985, p. 8).

Conclusion

La richesse du Canada repose sur les terres et les ressources que les peuples autochtones ont accepté de partager avec une nation en expansion, pourtant ils n'ont eu que peu d'occasions d'en partager les bénéfices et ont été pris dans un dédale juridique et politique qui a perpétué une relation de dépendance démoralisante. Les conditions socio-économiques des peuples autochtones sont très médiocres comparées à celles de la plupart des autres Canadiens. Les coûts humains qui s'associent à cette situation ne se reflètent pas seulement dans une espérance de vie plus courte pour les autochtones, mais également dans un taux plus élevé de mortalité infantile et de mort violente, ainsi qu'un taux de suicide deux fois plus élevé que celui des autres Canadiens.

Les peuples autochtones n'ont jamais accepté la notion que le prix de leur bien-être sur le territoire de leurs ancêtres devait être l'abandon de leur diversité culturelle et de leur statut spécial d'autochtones. A travers des siècles d'épreuves sociales et économiques et une politique gouvernementale soutenue d'assimilation, leur identité d'origine est demeurée profondément enracinée en eux et leurs communautés survivent.

Le Canada peut encore conclure des ententes durables avec les peuples autochtones fondées sur la reconnaissance et l'affirmation de leurs droits ancestraux et le respect de leur place unique et persistante au sein de la société canadienne.

Lloyd Barber, au cours de son mandat en qualité de Commissaire aux revendications des Indiens, a contribué à une plus grande compréhension des problèmes soulevés par les revendications territoriales. Dans une allocution à la Chambre de Commerce de Whitehorse, en 1975, M. Barber disait :

> « Enfin, j'exhorte le Gouvernement et les autochtones à tenter de parvenir à une entente qui soit assez souple pour permettre l'évolution positive nécessaire. Je ne crois pas que personne puisse établir un plan directeur détaillé pour l'avenir. Les conditions des règlements devraient donc laisser toute latitude de faire des changements. Trop de rigidité ne peut qu'amener un nouvel éventail de problèmes.
>
> Pour terminer, j'aimerais souligner que les négociations sur les revendications territoriales offrent une occasion sans précédent d'aborder certains problèmes importants et désaccords profonds qui opposent les Indiens et les non-Indiens et de jeter les bases d'un avenir plus harmonieux et plus productif. Si ces négociations sont superficielles ou fondées sur des critères qui ne reflètent pas réellement les besoins et les préoccupations des deux parties, elles échoueront sans aucun doute. Il est temps de bien réfléchir, de dialoguer franchement et de faire preuve d'imagination. Si les problèmes les plus délicats et les plus difficiles ne sont pas abordés, ce sera l'échec. »
>
> (Barber 1975, p. 107)

La déclaration de M. Barber reste aussi valide aujourd'hui qu'elle l'était il y a dix ans.

Autres processus

Versement d'indemnités en vertu de traités, à Hay River, dans les Territoires du Nord-Ouest, en 1924.

Archives publiques Canada/PA-102603

CHAPITRE 2 AUTRES PROCESSUS

Jusqu'à présent, les peuples autochtones ne pouvaient s'appuyer que sur le processus des revendications globales lors des négociations avec le gouvernement fédéral. Bien que d'autres mécanismes ne soient pas aussi bien définis, ils laissent entrevoir un programme de réformes du processus de revendications globales et des options convenables et réalisables qui répondraient aux aspirations des peuples autochtones.

Premièrement, les pourparlers constitutionnels cherchent à définir les droits des autochtones. Le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Autonomie politique des Indiens au Canada (rapport Penner), appuyé par tous les partis politiques, a fait des recommandations favorisant l'autonomie politique des Indiens. Le gouvernement fédéral se propose de poursuivre les négociations sur l'autonomie gouvernementale avec les bandes individuellement. Plusieurs gouvernements provinciaux ont déjà commencé à élaborer des ententes avec les peuples autochtones en vue de leur autonomie gouvernementale. Enfin, le gouvernement fédéral étudie les possibilités de rétablir dans leur forme les traités existants, pour qu'ils soient suivis aujourd'hui à la lettre.

Deuxièmement, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon ont entamé des discussions qui conduiront à la délégation des pouvoirs du fédéral aux gouvernements territoriaux. Dans les Territoires du Nord-Ouest, un plébiscite a appuyé la division des territoires. Deux groupes, l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut et l'Assemblée constitutionnelle de l'Ouest de l'Arctique, avec des représentations directes des groupes autochtones concernés, mènent les débats dans le nord sur les limites et les institutions politiques des nouveaux territoires.

Les objectifs des peuples autochtones dans ces mécanismes sont similaires. Ils recherchent une nouvelle relation avec le Canada et l'opportunité de bâtir des économies fortes ainsi qu'un contrôle décisionnel les rendant autonomes. Les accords en matière de revendica-

tions globales demeurent le processus le plus attirant, pour la plupart des groupes autochtones, en raison de leur ampleur et parce que les accords peuvent être protégés en vertu du paragraphe 35(3) de la Constitution. D'autres processus pourraient, cependant, améliorer leur vraisemblance pour remplacer le processus de revendications globales.

L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET LA CONSTITUTION

La Constitution du Canada reconnaît et affirme les droits uniques et le statut spécial des Indiens, Inuit et Métis à l'intérieur de la Confédération. A moins d'un amendement constitutionnel, il semble que ces droits ne puissent être altérés ou amendés sans le consentement des peuples autochtones. Beaucoup d'experts constitutionnels et de peuples autochtones maintiennent que les droits ancestraux reconnus et affirmés dans le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, renferment deux catégories générales : premièrement, le droit à la terre, et deuxièmement, le droit de décider de l'utilisation de ces terres, ou en d'autres mots, l'autonomie gouvernementale. Ces catégories peuvent comprendre une grande variété de droits. Cependant, aucune catégorie n'est, actuellement, nettement ou entièrement définie dans la loi canadienne.

L'article 37 de la Constitution prévoit la convocation de conférences constitutionnelles, réunissant les premiers ministres provinciaux et le premier ministre du Canada, afin de discuter avec les représentants des peuples autochtones de la définition des droits ancestraux inscrits dans la Constitution. Les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des peuples autochtones ont accepté de discuter, à la tribune de la conférence des premiers ministres, du droit à l'autonomie gouvernementale. Cependant, aucune réunion n'a pu, jusqu'à présent, aboutir à une entente sur cette définition.

Lors de la dernière conférence des premiers ministres, en avril 1985, le gouvernement du Canada a été à l'origine d'une proposition d'amendement constitutionnel enchâssant la négociation d'accords, constitutionnellement protégés, sur l'autonomie gouvernementale avec tous les peuples autochtones du Canada. La conférence des premiers ministres prévue pour 1987 offrira une chance supplémentaire d'arriver à un accord sur un amendement en matière d'autonomie gouvernementale.

Le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'Autonomie politique des Indiens estime que l'autonomie gouvernementale peut être atteinte par le biais de deux mécanismes apparentés. Dans son rapport, le comité recommande que le droit des Indiens à l'autonomie politique soit explicitement prescrit et enchâssé dans la Constitution canadienne et que le gouvernement fédéral vote des lois lui permettant de conclure des ententes avec les gouvernements autochtones concernant la compétence de chacun.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable David Crombie, a indiqué qu'il négocierait des ententes sur l'autonomie politique avec les bandes indiennes dans les matières de juridiction fédérale en vertu du paragraphe 91(24) de la Constitution. Une entente récemment conclue avec une bande en Colombie-Britannique transfère l'autorité, actuellement administrée par le gouvernement fédéral en vertu de la Loi sur les Indiens, à la bande. Le gouvernement de Colombie-Britannique a participé à cet accord.

La Constitution, les assemblées constitutionnelles régulières sur les droits ancestraux et l'autonomie politique, et la politique du gouvernement fédéral en matière d'autonomie gouvernementale ont de profondes implications pour les revendications globales. Une importance primordiale devrait être accordée à une politique en matière de revendications globales qui s'accorde avec la reconnaissance et l'affirmation des droits ancestraux. La politique ne devrait pas chercher à abolir, dans les négociations sur les revendications, les droits que la Constitution a tout récemment affirmés.

Pour résoudre adéquatement le problème des terres, les ententes doivent s'attaquer à la question du droit à l'autodétermination de l'utilisation des terres. Les terres et la juridiction qui s'y rattache sont essentielles à la préservation de sociétés autochtones distinctes, auto-suffisantes, socialement structurées à l'intérieur du Canada. Cette distinction s'applique particulièrement aux sociétés autochtones dont les économies, les religions, les systèmes politiques, les systèmes éducatifs, et les relations familiales découlent de leurs rapports traditionnels avec la terre. Une approche intégrée assurera que le processus des revendications ne soit pas simplement une transaction immobilière.

En termes pratiques la séparation des négociations portant sur les droits fonciers, des négociations ou des discussions portant sur l'autonomie gouvernementale, serait de loin beaucoup plus dispendieuse qu'une approche intégrée et donnerait lieu à une myriade de problèmes de stratégie et de planification.

Les accords négociés dans tout processus de revendications globales recevront une protection constitutionnelle en vertu du paragraphe 35(3) de la Loi constitutionnelle, qui se réfère spécifiquement aux « droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis ». Bien qu'ils soient couverts constitutionnellement en vertu du paragraphe 35(3), de tels accords ne peuvent être considérés comme substituts à une entente constitutionnelle sur la définition des droits ancestraux ou l'enchâssement de l'autonomie gouvernementale. Les accords sur les revendications territoriales et les traités protègent seulement les droits des parties concernées et peuvent donc être amendés avec leur consentement, attendu qu'un amendement constitutionnel enchâssant l'autonomie gouvernementale ne pourrait l'être qu'en vertu de la formule d'amendement constitutionnel. L'enchâssement de l'autonomie politique en tant que droit ancestral s'appliquerait, ainsi, à tous les peuples autochtones et non pas aux seuls groupes impliqués dans un accord sur les revendications.

La protection constitutionnelle des accords conclus avec le gouvernement n'est actuellement possible que par le biais des accords sur les revendications globales. Pour cette raison, les groupes autochtones favorisent ce processus comme moyen de négocier de nouveaux rapports avec le gouvernement. Un amendement constitutionnel portant sur l'autonomie gouvernementale pourrait fournir une alternative attrayante au processus de revendications globales, qui souffre déjà d'un arriéré inacceptable de groupes prêts à négocier.

STRUCTURE POLITIQUE DU NORD

L'édification de structures politiques dans les deux territoires du nord du Canada est complexe puisqu'elle implique l'évolution de deux territoires vers un certain mode de gouvernement responsable et peut-être même de provinces. ElLe comprend également la délégation de pouvoirs et de responsabilités administratives du fédéral aux gouvernements territoriaux. Dans les Territoires du Nord-Ouest, cette élaboration se complique en plus de la division projetée du territoire : le Nunavut dans l'Arctique oriental et le territoire de l'Ouest de l'Arctique, encore innommé.

Le rôle des négociations des revendications globales dans l'édification de structures politiques est également complexe. Le gouvernement fédéral a pris position sur le fait que l'édification des institutions politiques ne devrait pas faire partie des négociations sur les revendications, ni des accords. La politique actuelle restreint ces négociations à des questions apolitiques bien qu'elle offre la possibilité d'inclure « l'autonomie politique sur une base locale » (MAINC 1981, p. 19).

Il existe un précédent de négociation de gouvernements publics régionaux dans le processus de revendications. Dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois et dans la Convention du Nord québécois, les Inuit du Québec ont opté pour une forme de gouvernement public, soit le gouvernement régional Kativik, que la législation provinciale a finalement reconnu. Les autres parties autochtones des conventions, les Cris et les Naskapis, ont choisi un mode de gouvernement indien fondé sur les structures existantes du conseil de bande mises en place par législation fédérale, Loi sur les Cris et les Naskapis, en 1984.

Les groupes autochtones dans le nord ont pris position sur un mode de gouvernement public qui répondrait mieux à leurs aspirations d'autonomie politique. Ce choix reflète les circonstances uniques dans le nord, où le système de réserve n'a jamais été imposé et où les Inuit, qui ne sont pas soumis à la Loi sur les Indiens, n'ont aucune forme de gouvernement analogue aux conseils de bandes en vertu de la Loi sur les Indiens. Les Inuit ont toujours soutenu que l'édification de structures politiques devrait être négociée au moyen du processus des revendications. En effet, la création du Nunavut faisait tout d'abord partie intégrante de la proposition Inuit de 1976 sur les revendications territoriales. Les Dénés ont présenté une proposition similaire de gouvernement public du Denendeh, en 1978. Les Inuvialuit ont proposé la création d'une Municipalité régionale de l'Ouest de l'Arctique (MROA). Cette proposition était incluse dans leur entente de principe de 1978 mais qui ne faisait plus partie de l'accord final signé en 1984.

Dans le nord, les groupes autochtones soutiennent qu'ils ne peuvent signer des accords sur les revendications sans connaître le rôle qui sera réservé à leur peuple dans un gouvernement public. D'autres soutiennent que des modes de gouvernement public ne devraient pas être négociés à huis clos dans une tribune où le gouvernement territorial n'a pas le statut de tiers.

Au Yukon, le gouvernement territorial du Yukon, le gouvernement fédéral et le Conseil des Indiens du Yukon sont en train de négocier un protocole d'entente sur les rapports entre le processus des revendications et, l'édification constitutionnelle et la délégation des pouvoirs.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'Alliance constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest (composée de membres de l'Assemblée législative et de groupes autochtones) discute de la question frontalière pour la séparation du territoire. L'Assemblée constitutionnelle du Nunavut et l'Assemblée constitutionnelle de l'Ouest de l'Arctique, en tant que membres de l'Alliance constitutionnelle, élaborent des propositions séparées pour une édification constitutionnelle des nouveaux territoires qui seraient créés par séparation. Comme au Yukon, le rapport qui existe entre le processus des revendications territoriales et l'édification de structures politiques dans les Territoires du Nord-Ouest devrait être présenté lors des négociations entre les groupes autochtones, le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral.

Il est crucial que les ententes négociées sur les revendications soient compatibles avec les accords relatifs à l'édification constitutionnelle. Un mécanisme permettant l'intégration et la coordination de ces processus est donc, dès à présent, requis. Deux protocoles d'entente devraient être négociés : le premier pour la revendication de la Fédération Tungavik du Nunavut et l'autre pour la revendication des Dénés et des Métis.

Les principes suivants permettant de sérier les questions entre les différents processus pourraient être précieux pour les négociateurs d'un protocole d'entente :

1. Les participants devraient déterminer les questions d'autonomie politique à discuter dans le processus des revendications.

2. Le processus des revendications devrait permettre au moins la négociation de modes de gouvernements autonomes locaux et régionaux dans les régions où les peuples autochtones constituent une majorité significative de la population.

3. Les peuples autochtones devraient pouvoir négocier leur participation dans des comités décisionnels ayant une compétence

sur l'ensemble des revendications lorsque les décisions affectent directement leurs propres intérêts, par exemple, les comités de gestion concernant la pêche et la faune.

4. Les questions débordant l'étendue de ces limites devraient être soulevées lors d'audiences publiques créées dans le cadre des propositions constitutionnelles.

Le processus de négociations des revendications ne doit pas être retardé indûment, dans l'attente des résultats des délibérations constitutionnelles. Si les parties tombent d'accord sur les principes du droit au gouvernement local et régional là où c'est approprié, ils pourraient alors négocier ultérieurement les détails avec les gouvernements fédéral et territoriaux dont ils dépendent. Ce qui fut précisément le cas lors de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord québécois. Cependant les détails relatifs à la participation des autochtones dans les comités décisionnels devraient recevoir une priorité dans les négociations, en raison du rapport direct qui existe entre le territoire et l'exploitation des sols et de la faune.

En principe, la forme de gouvernement du Nunavut dans le cadre du processus des revendications pourrait être négociée si les limites proposées pour le Nunavut devaient relever directement du domaine de revendications de la Fédération Tungavik du Nunavut, là où les Inuit constituent une majorité représentative de la population. Les Inuit désirent, cependant, l'inclusion de l'Arctique de l'Ouest dans le Nunavut. La Fédération Tungavik du Nunavut négocierait alors des questions concernant des peuples et des terres dépassant son champ de revendications. Plusieurs autres facteurs politiques excluent une telle approche. Parce que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest n'est pas une tierce partie aux négociations, et parce que celles-ci ont lieu à huis clos, on pourrait soutenir que le public n'y serait pas représenté adéquatement. Cependant, aucune restriction ne devrait être imposée quant aux aspects de l'édification constitutionnelle qui sont <u>discutés</u> dans le cadre du processus des revendications, même si des dispositions précises pour un mode de nouveau gouvernement territorial n'étaient <u>finalement pas décidées</u> devant cette tribune.

Il faut noter que les groupes autochtones ne sont pas obligés de négocier les questions d'autonomie gouvernementale au cours du processus des revendications. Cependant celui-ci présente l'avantage de protéger constitutionnellement les accords et de les mettre à l'abri d'un changement démograpique dans le nord.

La délégation des pouvoirs aux gouvernement territoriaux affectera directement toute négociation concernant l'autonomie gouvernementale dans le processus des revendications. Ainsi, aucune délégation de pouvoirs supplémentaire ne devrait intervenir sans le consentement et la pleine participation des peuples autochtones. Un processus de consultation relatif à la délégation des pouvoirs devrait faire partie du protocole d'entente.

Cadre de travail pour une nouvelle politique de revendications globales

Archives publiques Canada/PA-04969

Négotiation du Traité n° 9 à Trout Lake, en Ontario, en juillet 1929.

CHAPITRE 3 CADRE DE TRAVAIL POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE REVENDICATIONS GLOBALES

Une nouvelle politique du gouvernement fédéral en vue d'un règlement des revendications globales devrait reconnaître les principes fondamentaux du système politique canadien. Elle devrait aussi établir les objectifs compatibles avec l'intérêt national et, afin d'avoir une chance de succès, ses buts devraient également être compatibles avec ceux des groupes autochtones qui recherchent un règlement juste et équitable de leurs revendications.

PRINCIPES

L'évolution et le développement du système politique canadien reposent sur plusieurs principes fondamentaux, avec lesquels la politique des revendications globales devrait être en harmonie. Ces principes sous-entendent que le gouvernement du Canada a la responsabilité de :

- protéger les droits civils et politiques des individus;
- respecter les droits collectifs des minorités culturelles;
- collaborer avec les autres niveaux de gouvernement;
- maintenir l'intégrité territoriale du Canada;
- exercer une souveraineté canadienne réelle sur l'ensemble du territoire canadien;
- assurer une stabilité politique et sociale à l'intérieur du Canada; et

- promouvoir la prospérité économique du Canada.

Tout au long de ce rapport, nous avons tenu compte de ces principes lorsque nous avons fixé les limites dans lesquelles la politique des revendications globales devrait s'inscrire.

BUTS

L'intérêt canadien relatif à la politique des revendications présente deux volets. Il est, tout d'abord, dans l'intérêt national d'encourager le développement économique et culturel des communautés en tant que sociétés distinctes, fortes et confiantes, à l'intérieur de la Confédération. Ensuite, il est également dans l'intérêt national de créer un climat social propice à la croissance économique du Canada pour le bénéfice de tous les Canadiens. La détermination de l'intérêt national dans la politique des revendications est une tâche difficile et complexe, mais les objectifs que nous recommandons pour la nouvelle politique vont dans cette direction.

Le progrès des négociations a souvent été bloqué dans le passé par la différence fondamentale entre les buts de chaque partie. Le gouvernement fédéral cherchait à abolir les droits afin d'aboutir à un règlement définitif des revendications historiques. Les peuples autochtones, d'autre part, cherchaient à affirmer leurs droits ancestraux et à garantir à leurs descendants la place unique qu'ils occupent dans la société canadienne. Les buts du gouvernement et des peuples autochtones doivent être davantage compatibles, pour que les ententes conclues aident les deux parties à réaliser leurs aspirations. Les objectifs de la politique proposée reconnaissent les buts des peuples autochtones et protègent, en même temps, les intérêts du gouvernement canadien.

Objectifs

Les objectifs de la politique proposée pour les revendications globales devraient être de conclure à des ententes qui :

- définissent les rapports entre les gouvernements et les peuples autochtones au Canada;

- établissent un cadre de travail sûr concernant les terres et les ressources, qui s'adapte aux intérêts des peuples autochtones et des autres Canadiens;

- permettent un développement économiquement viable des sociétés autochtones;

- préservent et améliorent le bien-être culturel et social des sociétés autochtones pour les générations à venir; et

- permettent aux sociétés autochtones d'élaborer des institutions gouvernementales autonomes et de participer activement aux décisions qui affectent leurs intérêts.

Ces objectifs devraient guider le gouvernement fédéral dans les négociations afin d'assurer que les règlements des revendications deviennent la fondation de l'avenir.

L'abolition complète de tous les droits et titres autochtones ne devrait plus être un objectif.

Principes

Afin d'atteindre les objectifs de la politique proposée de revendications globales, nos recommandations se fondent sur quinze principes.

1. Les ententes devraient reconnaître et confirmer les droits autochtones.

2. La politique devrait permettre la négociation d'un gouvernement autochtone autonome.

3. Les ententes devraient être assez souples pour s'assurer que leurs objectifs seront atteints. Elles devraient fournir suffisamment de certitudes pour protéger les droits de tous, relatifs aux terres et aux ressources et faciliter l'investissement et le développement.

4. La procédure devrait être ouverte à tous les peuples autochtones qui continuent d'occuper les terres traditionnelles et dont le titre territorial ancestral n'a fait l'objet d'aucun traité ni texte de loi explicite.

5. La politique devrait permettre des ajustements entre les régions, et à l'intérieur de celles-ci, selon les différences historiques, politiques, économiques et culturelles qui s'y trouvent.

6. La parité parmi les ententes ne devrait pas nécessairement sous-entendre que leurs contenus seraient identiques.

7. Étant donné la nature globale de ces accords et la répartition des pouvoirs entre les gouvernements, en vertu de la Constitution canadienne, les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient être encouragés à participer aux négociations. Cette participation sera nécessaire lors des négociations concernant les questions affectant directement leur juridiction.

8. L'étendue des négociations devrait inclure toutes les questions pouvant faciliter l'atteinte des objectifs de la politique des revendications.

9. Les accords devraient permettre aux peuples autochtones et au gouvernement de partager à la fois la responsabilité de la gestion des terres et des ressources, et les bénéfices qui découleront de leur exploitation.

10. Les intérêts existants d'une tierce partie devraient être réglés avec équité.

11. Les règlements devraient être atteints grâce à des ententes négociées.

12. La démarche des revendications devrait être juste et expéditive.

13. Une autorité, indépendante des parties négociantes, devrait être chargée de veiller à l'équité et au progrès des négociations, et d'en répondre auprès du public.

14. Le processus devrait recevoir le soutien des structures gouvernementales qui séparent les procédures de la négociation proprement dite.

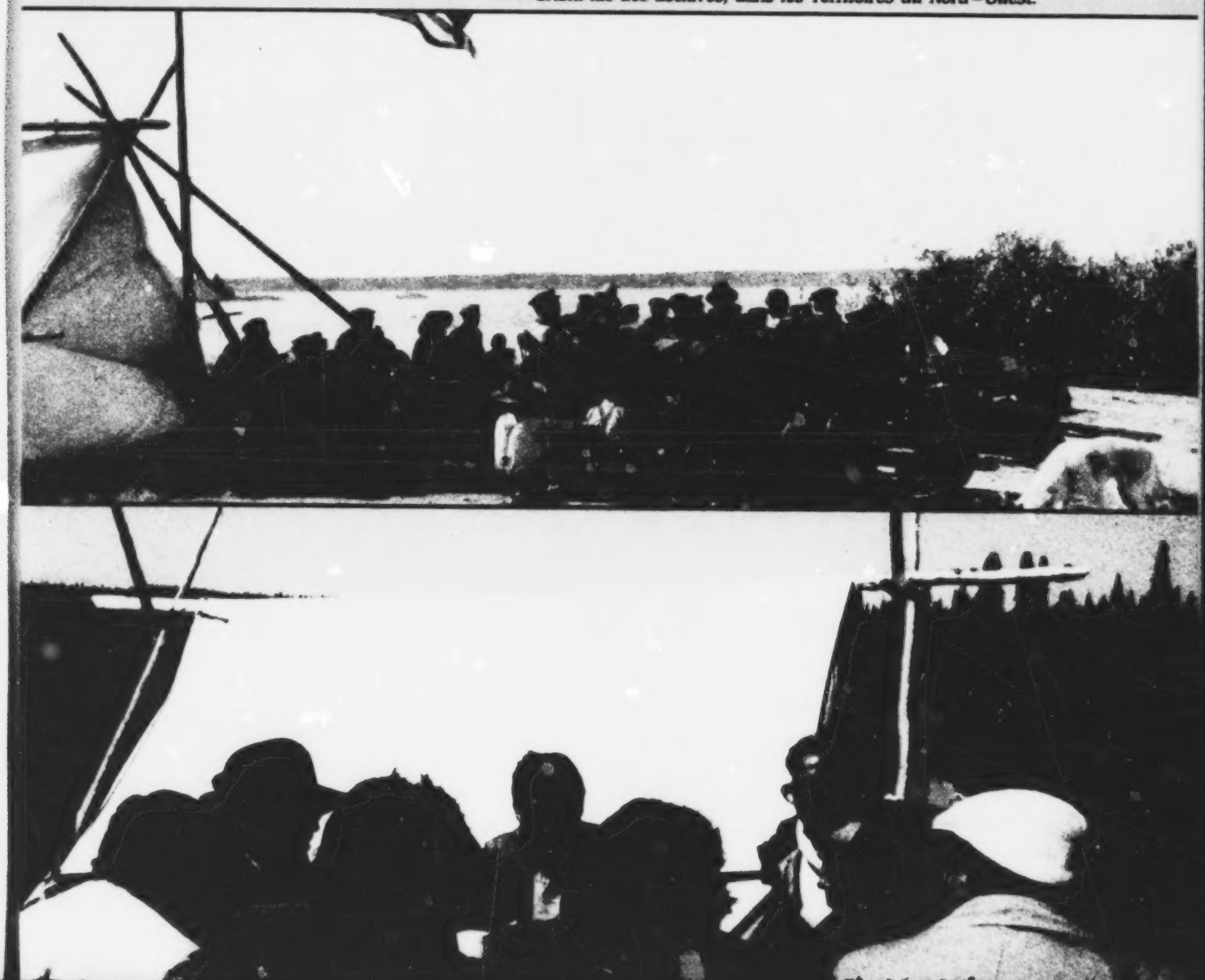
15. La politique devrait veiller à l'application effective des ententes.

Politique proposée pour les revendications globales

Archives publiques Canada/PA-102609

Ci-dessus :
Versement d'indemnités en vertu de traités, à l'établissement de Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, en 1924.

Ci-dessous :
Négotiation de la revendication des Dénés et des Métis à Fort Franklin, le 10 juillet 1985.
Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, David E. Crombie, et son chef de cabinet, Ronald L. Doering, discutent d'une revendication avec Bob Overvold, négociateur en chef des Dénés et des Métis, sur les rives du Grand lac des Esclaves, dans les Territoires du Nord-Ouest.



CHAPITRE 4 POLITIQUE PROPOSÉE POUR LES REVENDICATIONS GLOBALES

CERTITUDE, SOUPLESSE ET AFFIRMATION DES DROITS ANCESTRAUX

L'histoire démontre que les accords avec les groupes autochtones en Amérique du Nord ne sont définitifs que lorsque leur mise en oeuvre fonctionne à la satisfaction de tous. Ces peuples, dont les ancêtres ont ratifié des traités il y a un siècle, cherchent maintenant à renouveler ces accords et à les appliquer dans le contexte actuel. A l'époque de leur signature, ces ententes pouvaient sembler justes et raisonnables, elles laissent pourtant aujourd'hui la plupart des autochtones en marge de la société canadienne. Déjà jugée insuffisante, la Loi sur le règlement des revendications des Autochtones de l'Alaska, promulguée il y a à peine quinze ans, en est un exemple encore très récent. Si, en dépit des meilleures intentions, nous ne pouvons prévoir les répercussions de ces accords quinze ans après, comment pouvons-nous prévoir les besoins à venir des générations futures?

Un objectif manifeste des accords contemporains et des traités qui ont suivi la Confédération était de régler définitivement l'ensemble des revendications ancestrales. Légalement, ce but a été atteint par les clauses d'annulation complète des droits, qui apparaissent dans les traités numérotés, et qui sont associées à une disposition péremptoire d'extinction des droits dans les récentes conventions de la Baie-James et dans l'entente avec le Comité d'étude des droits des Autochtones (CEDA). En pratique, l'irrévocabilité n'a jamais été atteinte. Le gouvernement fédéral doit faire face aujourd'hui à un grand nombre de demandes qui réclament que l'esprit des accords antérieurs soit restauré. Les arguments de justice sociale et morale, formulés dans ces accords, sont tout aussi contraignants que ceux issus des lois. Les accords fixés dans une réalité juridique rigide ont laissé un arrière-goût d'amertume et de frustration. Les accords d'aujourd'hui doivent s'orienter vers des résultats positifs et durables.

Les chefs autochtones s'inquiètent avec raison des répercussions de leurs gestes sur la vie de leurs descendants. La politique récente offrait l'alternative de : signer un accord définitif abolissant tous les droits ancestraux ou de ne rien faire, préservant ainsi les droits juridiques actuels quelles qu'en soient leurs déficiences. Il n'est donc pas surprenant que ce soit cette dernière proposition qui ait semblé la plus attirante.

Nous proposons une troisième option qui rendrait les accords plus flexibles, accorderait une certitude sur les terres, les ressources et d'autres sujets, et enfin affirmerait et reconnaîtrait les droits ancestraux.

On pourrait avancer que la société canadienne a peu à gagner dans des accords avec les groupes autochtones qui ne seraient pas définitifs et qui ne solutionneraient pas la question des droits ancestraux. Une lacune de cet argument est qu'il présume que les droits ancestraux ne concernent que le territoire. Or, la définition juridique des droits ancestraux est en constante évolution. C'est également le cas de leur définition dans le cadre du processus mis en place par l'article 37 de la Loi constitutionnelle.

La plupart des peuples autochtones ont une conception de leurs droits ancestraux qui englobe aussi bien le territoire que les questions culturelles, sociales, linguistiques, religieuses et politiques. Les droits équivalents des autres Canadiens n'ont jamais été définis pour toujours, puisqu'il est évident que ces droits continuent d'évoluer et d'augmenter suivant les besoins et les circonstances. C'est pourquoi, les droits des peuples autochtones devraient également pouvoir évoluer, être ajustés et adaptés.

Il est dans l'intérêt de toutes les parties (groupes autochtones, gouvernements, tiers) que les accords de revendications globales assurent une certitude en matière de territoire et de ressources. Bien que les peuples autochtones eux-mêmes conçoivent clairement la signification de leurs droits ancestraux, le système juridique canadien ne les a pas toujours protégés, et le statu quo sur les territoires et les ressources n'a été utile à personne. Les gouvernements ont souvent agi comme si les droits ancestraux n'existaient pas. Cependant, face aux investissements majeurs, dans les ressources et les territoires, le gouvernement et les tiers ont été victimes de l'incertitude juridique entraînée par le fait de n'avoir pas tenu compte des droits ancestraux.

Nous croyons que les accords globaux devraient fournir des lignes directrices permettant de renouveler et de redéfinir la relation entre les autochtones et les autres Canadiens. Bien que la certitude puisse être également souhaitable lors d'une compensation financière et pour certains autres aspects des accords, elle ne devrait être demandée que lorsqu'elle est essentielle.

Nous nous sommes penchés longuement sur la méthode permettant aux accords de revendications globales d'affirmer et de reconnaître les droits ancestraux tout en fournissant une certitude sur les terres et sur les ressources pour toutes les parties en cause. Avant de suggérer certaines solutions, quelques observations s'imposent relativement au contexte juridique et constitutionnel entourant les droits ancestraux.

Comme nous l'avons vu précédemment, la politique coloniale reconnaissait que les droits ancestraux devaient être traités à l'amiable. Dans les premiers traités, les groupes autochtones cédaient quelques droits, spécifiques à certains domaines, tout en conservant d'autres droits liés à l'ensemble de leur territoire.

Considérons, par exemple, les termes des traités Robinson-Huron et Robinson-Supérieur, conclus avant la Confédération :

> « Les dits chefs [...] abandonnent, cèdent, donnent et confient à Sa Majesté [...] tous leurs droits, titres et intérêts dans l'ensemble du territoire décrit ci-dessus, sauf et à l'exception des réservations mises dans la cédule ci-annexée [...] » (Nous soulignons)
>
> (Canada 1905, 1:147 - traduction)

Par le biais de cette disposition, les Indiens cédaient leur titre ancestral dans certains domaines et le conservait dans d'autres. De plus, ils conservaient leur droit de chasse et de pêche sur l'ensemble du territoire concédé. Enfin, ils gardaient la possibilité de partager les bénéfices pouvant provenir des terres cédées si « elles devaient dans un quelconque avenir produire un montant qui permettrait, sans perte pour le gouvernement de cette province, d'augmenter les annuités ici assurées » (ibid., p. 148 - traduction).

Le langage utilisé dans les traités de Douglas pour l'île de Vancouver est similaire. Ici, les Indiens cédaient des terres au gouverneur James Douglas, avec la condition de vente suivante :

« Les sites de nos villages et les champs qu'ils comprennent sont réservés à notre propre usage, à l'usage de nos enfants, et à celui de nos descendants [...] il est également compris que nous avons la liberté de chasser sur les terres inoccupées, et de pêcher comme à l'habitude. »

(Madill 1984, p. 67 - traduction)

Ainsi, avant la Confédération, la certitude relative à la terre et aux ressources était atteinte lorsque les groupes autochtones cédaient des régions limitées de territoire à la Couronne, tout en conservant d'autres terres pour eux-mêmes ainsi que des droits reliés à l'ensemble de leur territoire.

Après la Confédération, les traités numérotés introduisent une nouvelle forme de négociation relative aux droits ancestraux. On y retrouve généralement la clause suivante :

« Les Indiens [...] par le présent acte, cèdent, renoncent, abandonnent et livrent au gouvernement du Dominion du Canada [...] tous leurs droits, titres et privilèges quels qu'ils soient, relatifs aux terres comprises à l'intérieur des limites suivantes [...]. »

(Cumming and Mickenberg 1972, p. 314 - traduction)

En retour, le gouvernement fédéral concède aux Indiens des terres réservées et prélevées dans le territoire cédé, ainsi que des droits de récolte sur leur territoire traditionnel. Contrairement à l'approche précédant la Confédération, les droits indiens découlent maintenant des traités, plutôt que du titre et des droits ancestraux antérieurs. Ce changement, bien que subtil, est extrêmement important pour les peuples autochtones. A l'inverse de l'époque précédant la Confédération de cession et de conservation, le titre incontesté sur les terres ancestrales était maintenant obtenu par l'abandon complet de tous les droits et par un octroi de droits plus limités.

Les traités précédant la Confédération et les traités numérotés n'étaient pas à l'origine entérinés par des textes de loi, mais plutôt par des ententes bipartites, autorisées par arrêtés en conseil. On

retrouve une référence spécifique à l'extinction des droits ancestraux dans un texte législatif passé après la Confédération et qui traite du titre Indien des Métis du Manitoba. Ce concept d'extinction se retrouve également dans la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de l'Alaska, qui annule le titre ancestral par le biais d'un processus qui n'a rien de strictement consensuel.

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois est rédigée tant à partir des principes gouvernant l'approche cession/octroi des traités numérotés que par des principes d'extinction inclus aux ententes autorisées. Le paragraphe 2.1 de la convention déclare que :

> « [...] les Cris de la Baie James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire et du Québec, [...] » (Nous soulignons)
>
> (Convention de la Baie James, 2.1)

En vertu du paragraphe 2.2 :

> « Le Québec et le Canada, la Société d'énergie de la Baie-James, la Société de développement de la Baie-James et la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec) [...] par les présentes, donnent, accordent, reconnaissent et fournissent aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec les droits, privilèges et avantages mentionnés aux présentes. » (Nous soulignons)
>
> (ibid., 2.2)

En plus de cette formulation de cession/octroi, le paragraphe 2.6 établit que la loi fédérale de mise en oeuvre :

> « [...] doit éteindre tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones de tous les Indiens et de tous les Inuit aux terres et dans les terres du Territoire [...] »
>
> (ibid., 2.6)

La Convention définitive des Inuvialuit utilise la même approche :

> « [...] les Inuvialuit cèdent, abandonnent, transfèrent et transmettent la totalité de leurs revendications, droits, titres et intérêts ancestraux, quels qu'ils soient, à l'égard des terres des territoires du Nord-Ouest et du territoire du Yukon et, en dehors d'eux, des zones extracôtières contigües [...] » (Nous soulignons)
>
> (MAIN 1984, Paragraphe 3.(4), p. 3)

> « [...] La loi sur les revendications doit éteindre tous les, revendications, droits, titres et intérêts ancestraux des Inuvialuit, quelle que soit leur nature, [...] » (Nous soulignons)
>
> (ibid., Paragraphe 3.(5), p. 3)

> « La loi sur les revendications doit porter que le Canada reconnaît et cède aux Inuvialuit les droits, privilèges et avantages énumérés dans la Convention, [...] » (Nous soulignons)
>
> (ibid., Paragraphe 3.(11), p. 3)

Manifestement, un changement graduel, mais clair, est survenu dans la manière d'abolir le titre ancestral au Canada. Il était considéré, avant la Confédération, que la cession volontaire, par les peuples indiens, de droits spécifiques était suffisante. Les traités numérotés introduisent une approche de cession complète des droits associée à un octroi. Dans les deux cas, l'acte de cession (que ce soit de droits partiels ou complets) par un peuple Indien a pour résultat une extinction des droits. Dans les accords contemporains, un mécanisme supplémentaire a été introduit, à savoir, l'extinction complète de tous les droits par la Couronne, par le biais d'une disposition légiférée.

Une clause péremptoire relative à l'extinction est-elle vraiment nécessaire pour annuler le titre, lorsque le peuple autochtone cède volontairement des droits? D'un point de vue non-autochtone, cette question peut sembler presque insignifiante, car même si la clause

d'extinction n'est pas légalement essentielle à l'annulation du titre, elle ne peut servir à réduire les droits ancestraux au-delà de ce qui a déjà été réduit par l'abandon volontaire du droit.

Pourtant, d'un point de vue autochtone, la question est fondamentale. La clause d'extinction péremptoire qui se trouve dans les accords contemporains (qui n'est probablement pas légalement nécessaire pour obtenir la certitude à l'égard des terres), est perçue comme l'expression du souhait du gouvernement fédéral d'abolir leur identité unique et de détruire tous les droits autochtones. Ce résultat peut être le fruit accidentel d'une phraséologie qui peut être considérée légalement comme excessive, plutôt que d'une politique déterminée. En fait, son principal objectif est de clarifier les droits relatifs aux terres et aux ressources. La reconnaissance implicite des droits ancestraux dans les traités précédant la Confédération a été sérieusement amoindrie par la cession et l'extinction de tous les droits dans les accords contemporains. La plupart des non-autochtones n'attachent pas une grande importance à cette évolution, puisqu'elle a le même résultat, soit, l'annulation du titre à la terre.

Pour beaucoup d'autochtones, les droits ancestraux sont intimement liés à la culture et au mode de vie et font partie intégrante de leur identité personnelle. La cession complète et l'extinction de ces droits suggèrent l'assimilation et la destruction culturelle. C'est en partie pour ces raisons que les groupes autochtones se sont si vigoureusement battus pour l'enchâssement de leurs droits dans la Constitution du Canada.

La promulgation de l'article 35 de la Loi constitutionnelle jette un nouvel éclairage sur la question de l'extinction. En vertu de la loi prévalant avant 1982, la Couronne pouvait abolir les droits ancestraux par le biais de la législation sans le consentement des peuples autochtones. L'élévation des droits ancestraux au niveau constitutionnel interdit à l'avenir une telle approche. Il semble maintenant que ces droits ne puissent être modifiés que dans un des deux cas suivants.

D'une part, les droits peuvent encore être modifiés avec le consentement des peuples autochtones. Cette méthode pose un grave problème pour la politique fédérale car, comme nous l'avons vu, la plupart des peuples autochtones rejètent la notion de la perte de tous leurs droits ancestraux. De plus, pourquoi le Parlement aurait-il reconnu les droits ancestraux dans le plus important document constitutionnel du siècle, pour les abolir ensuite par d'autres moyens dans les décennies qui suivent?

D'autre part, les droits peuvent être modifiés par amendement constitutionnel. Laissant de côté le temps et la complexité inhérents à une telle procédure, il est difficile d'imaginer les politiciens canadiens effacer une protection constitutionnelle aussi récente.

Ainsi, si la politique proposée pour les revendications globales aboutit, des options de remplacement à l'approche cession complète/ octroi/extinction devront être trouvées. Plusieurs possibilités nous ont été suggérées; nous n'avons considéré que celles qui nous semblaient réalisables.

Options de remplacement de l'extinction

Pour être réalisable, une option permettant de remplacer l'extinction des droits doit posséder au moins quatre caractéristiques. Premièrement, elle doit être acceptable pour les peuples autochtones concernés, puisque leurs droits ne peuvent être altérés sans leur consentement. Deuxièmement, pour encourager l'investissement et l'exploitation des propriétés, elle doit être capable de garantir la sécurité des droits sur les terres et les ressources. Troisièmement, elle doit être simple, car des approches complexes encouragent une incertitude légale. Et enfin, elle doit être « coutumière », afin que les droits puissent être définis dans le cadre du système juridique foncier existant.

Nos propositions sont des options réalisables, mais elles ne sont pas exclusives, car nous croyons qu'une fois les contraintes de l'approche actuelle éliminées, des négociateurs créatifs pourront définir d'autres possibilités tout aussi acceptables. Le gouvernement et les groupes autochtones devraient être encouragés à formuler de nouvelles options à la table de négociation pourvu que celles-ci rencontrent les quatre critères énoncés précédemment.

Comme nos propositions impliquent une modification à l'approche de ces dernières années, elles pourraient rencontrer quelques objections. Des questions de droit complexes surgiront et nous auront à y répondre dans la formulation de tous les accords qui adopteront l'une de ces options. Quelques personnes pourraient même trouver ces modifications superficielles. Quelles que soient les critiques futures, nous croyons que nos propositions apporteront des éléments positifs au débat sur les

droits ancestraux, car elles avancent des méthodes de négociation pour les droits différentes de l'approche traditionnelle de la cession complète/octroi/extinction.

Une première option serait de retourner à la technique légale des traités d'avant la Confédération. Fondée sur une reconnaissance générale des droits ancestraux, elle apporte la certitude à l'égard de la cession de droits limités, relatifs à des domaines particuliers. Ainsi, les groupes autochtones pourraient conserver leur titre ancestral, ou certains aspects de celui-ci reliés à certains domaines traditionnels, et le céder ou en céder des parties dans d'autres domaines; tout en conservant certains droits sur l'ensemble du territoire (tels que les droits concernant la faune, un intérêt partiel dans le sous-sol, ou des titres sur le partage des bénéfices). Dans le cas où le titre, ou titre partiel, serait conservé, ils pourraient souhaiter que leurs droits ancestraux à l'égard de la terre soient décrits de façon à être facilement reconnus par le système juridique canadien (par exemple, le genre de tenure qu'ils détiennent). Une telle description apporterait la certitude quant à leurs droits à la terre à l'intérieur du même système qui définit les droits fonciers des autres Canadiens. L'acceptabilité de cette approche dans les négociations dépendra, dans une certaine mesure, de la nature et de l'étendue des droits qui seront conservés, par rapport à ceux qui seront cédés.

Une seconde option, qui lui est apparentée, et qui peut être utilisée en combinaison avec la première, est fondée sur l'hypothèse que les droits ancestraux ont un contenu beaucoup plus étendu que les simples droits reliés à la terre (tels que les droits culturels, sociaux, politiques, linguistiques et religieux). Ainsi, même si le titre ancestral à l'égard de la terre et des ressources est spécifiquement cédé, les autres droits, qui pourraient éventuellement être définis par les tribunaux ou par une procédure constitutionnelle, pourraient être préservés. Puisque tous ces autres droits, ou certains d'entre eux, pourraient ne jouer aucun rôle dans un accord de revendications relatif à la terre, ils n'en seraient pas affectés. Toutefois, la certitude spécifique à la terre et aux ressources serait atteinte, puisque l'accord traiterait explicitement du titre ancestral relatif à la terre et aux ressources.

Une troisième option serait de ne pas considérer les droits ancestraux dans les accords de revendications territoriales. Ceci pourrait être approprié lorsque l'une des parties à l'accord (tel qu'un gouvernement provincial) refuse d'admettre que des droits ancestraux existent. Une approche similaire à celle-ci a été utilisée avec succès dans le contexte des droits relatifs au pétrole et au gaz extracôtiers.

Les gouvernements d'Ottawa et de Nouvelle-Écosse, qui perçoivent différemment leurs droits juridiques quant à la propriété et à la législation relative aux resssources aux large des côtes, ont accepté de mettre leurs points de vue de côté pour établir un régime de gestion coopératif, sans qu'aucune des parties n'ait abandonné sa position légale. Il s'agit d'un accord à terme, rédigé de façon à survivre à toute résiliation judiciaire des droits des parties; il a été jugé suffisamment sûr par l'industrie pour permettre de gros investissements dans l'exploration et l'exploitation extracôtières du pétrole.

Cette approche reprise à l'égard des droits ancestraux laisserait sans réponse les questions relatives à l'existence et au contenu de ces droits. Pour la durée de l'accord, les droits seraient définis dans l'accord lui-même. Les parties contractantes auraient toujours la possibilité de contester ces droits; mais, ce faisant, ils renonceraient à tous les droits définis par l'accord. Ainsi, tant que les effets de l'accord seraient assez satisfaisants, les parties respecteraient ledit accord par simple intérêt.

Dans le cas d'une telle approche la question de la certitude pour les tiers devra être considérée avec une extrême attention. Ils devront être assurés que tous les droits qui leur sont concédés conformément aux accords auront force de loi. Les tierces parties qui obtiennent des droits au large des côtes de la Nouvelle-Écosse sont satisfaites car ils leur sont concédés par une commission mixte fédérale-provinciale. L'un ou l'autre des gouvernements a le pouvoir d'autoriser des activités et, puisqu'ils ont accordé leur autorisation tous les deux, celle-ci ne peut faire l'objet d'une contestation ultérieure.

Un autre problème peut être soulevé dans le contexte des droits ancestraux. Si un accord échouait et était poursuivi en justice avec succès par un groupe autochtone, ce dernier pourrait souhaiter rejeter la validité des droits des tiers concédés dans l'accord défunt. Un tel accord pourrait être rédigé de façon à préserver tout droit concédé à un tiers en vertu de ses dispositions, même à la suite d'une résiliation de cet accord. Nous croyons que de telles clauses apporteraient une protection adéquate aux tierces parties. Cette question devrait être examinée avec attention dans l'élaboration de tout accord.

Une politique en matière de revendications qui nécessite une cession et l'extinction de tous les droits ancestraux peut, et doit être, abandonnée. Elle peut être abandonnée parce que, comme nous l'avons démontré, il existe d'autres méthodes d'annulation du titre à l'égard de la terre. Elle doit être abandonnée parce que, si elle ne

l'est pas, il n'y aura aucune possibilité d'atteindre des accords de revendications territoriaux fondés sur des objectifs communs.

Les accords devraient équilibrer le besoin de certitude, pour la mise en valeur convenable des terres et des ressources, avec le besoin de souplesse nécessaire à une évolution des relations entre les groupes autochtones et les gouvernements du Canada. Conformément à l'article 35 de la Constitution, ils doivent reconnaître et affirmer les droits ancestraux.

CRITERES D'ACCES

La Proclamation royale de 1763 énonce la politique coloniale britannique concernant l'acquisition des terres indiennes, et établit clairement le principe d'acquisition fondé sur le consentement. La proclamation statue :

> « Si quelques-uns des Indiens, un jour ou l'autre, devenaient enclins à se départir desdites terres, elles ne pourront être achetées que pour Nous, en Notre nom, à une réunion publique ou à une assemblée d'Indiens qui devra être convoquée à cette fin par le gouverneur ou le commandant en chef de la colonie, dans laquelle elles se trouvent situées; »
>
> (Canada 1970, p. 128)

Elle établit également un processus facilitant l'acquisition de la terre en question par le biais de la cession du titre ancestral par le groupe autochtone et de son achat par la Couronne.

Dans la plus grande partie du Canada, l'acquisition des terres indiennes par la Couronne a précédé la colonisation, en conformité des prescriptions de la proclamation. Cette politique n'a pas été appliquée, par contre, sur de grands territoires comme celui de la Colombie-Britannique, du nord-est québécois, du Labrador et des territoires du nord. C'est surtout à l'intérieur de ces régions que

les sociétés autochtones ont affirmés leur titre et ont entrepris ou demandé des négociations de revendications globales avec le gouvernement fédéral.

Quelques sociétés autochtones qui tentaient d'affirmer leur titre foncier ancestral ont été exclues des négociations de revendications globales, à l'intérieur de ces régions, et ailleurs, là où la politique d'acquisition des territoires ancestraux par consentement n'avait pas été observée. Cette exclusion était fondée sur la notion que leur titre ancestral avait été « annulé par la loi ». Les Mohawks du Québec, la bande Musqueam en Colombie-Britannique et l'Union des Indiens de Nouvelle-Écosse ont été exclus sur cette base. Le gouvernement fédéral avait considéré que les revendications fondées sur le titre ancestral étaient annulées par la loi dans les cas où, d'abord, la législation générale avait conduit à un mode de colonisation et d'aliénations des tierces parties qui contredisaient une occupation et une utilisation traditionnelles autochtones continues; et ensuite, là où les sociétés autochtones avaient cessé d'utiliser et d'occuper la région centrale de leur territoire de manière traditionnelle.

Ce concept est d'abord apparu comme une politique lors d'une déclaration sur les revendications des peuples indiens et inuit, le 8 août 1973, du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. La politique statue en partie :

> « Essentiellement, [...] ces revendications (ont rapport à) la perte de jouissance et d'occupation traditionnelles des terres dans certaines parties du Canada où le titre de propriété des Indiens n'a jamais été aboli par traité ou remplacé par la loi. »
>
> (MAIN, 8 août 1973, p. 3)

L'incitation à l'élaboration d'une politique en matière de revendications globales provient de la décision Calder, dans laquelle six des sept juges de la Cour suprême ont reconnu l'existence du titre ancestral en vertu du droit canadien. Le concept de « l'annulation par la loi » provient de l'énoncé du juge Judson, point de vue soutenu par deux autres juges. De son côté, le juge Hall prit le parti que l'extinction ne pouvait avoir lieu qu'avec consentement ou par un texte de loi spécifique. Des décisions ultérieures des tribunaux de première instance ont considéré la question, mais celle-ci n'a pas été traitée de façon concluante par la Cour suprême du Canada. Dans l'affaire Simon la Cour suprême affirme que le fardeau de la preuve en ce qui à

trait à l'extinction incombe à ceux qui allèguent l'extinction et que les tribunaux doivent en recevoir une preuve stricte. La supposition que le titre ancestral peut être implicitement annulé par la loi n'a pas de base légale solide.

Dans certaines situations le gouvernement fédéral était prêt à négocier, en dépit du fait que l'application stricte du concept d'annulation par la loi contrevenait aux revendications. Par exemple, le juge Judson a conclu que le titre ancestral Nishga avait été annulé par la loi, mais le gouvernement avait accepté la négociation d'une revendication Nishga. Ceci démontre que même là où un texte de loi est en contradiction avec l'existence continue du titre ancestral, le gouvernement s'engagera dans des négociations de revendications globales si la société autochtone concernée n'a pas abandonné son mode de vie traditionnel et s'il n'y a pratiquement pas eu de colonisation ou d'aliénation. Dans le cadre de la politique des revendications il est très difficile de déterminer objectivement ce qui constitue une occupation et une utilisation traditionnelles suffisantes pour résister à une annulation par la loi. La politique peut donc être appliquée de façon inéquitable et inégale.

L'histoire canadienne en matière d'acquisition des titres ancestraux par le biais de la cession/achat des terres a établi le principe d'une compensation des peuples autochtones pour la cession de leurs terres, conformément au principe de common law de compensation pour expropriation. L'application continue du concept de l'annulation par la loi résulte dans un refus d'appliquer à la société autochtone ce principe légal bien établi.

L'application de ce concept déroge également à la pratique fermement établie de l'acquisition du titre foncier ancestral avec le consentement des autochtones. Dans l'affaire Guérin, un juge de la Cour suprême a déterminé que cette pratique est formellement enchâssée dans la Proclamation royale de 1763 et que la Couronne est elle-même obligée de maintenir et d'observer cette politique. Le juge Dickson (maintenant juge en chef Dickson) a conclu que c'est une responsabilité toujours actuelle à l'égard des terres réservées ou des titres fonciers ancestraux non reconnus.

L'annulation par la loi ne devrait plus être utilisée pour exclure du processus des revendications globales, les sociétés autochtones qui n'ont pas été parties dans un traité ou assujetties à des textes de loi relatifs à l'extinction. Elle ne devrait pas non plus exclure les sociétés autochtones qui ont fait l'objet de traités où le territoire n'était pas spécifiquement en cause. La politique de revendications

proposée permettra aux parties de négocier un accord fondé sur le consentement, conformément à la pratique fermement établie.

Le processus des revendications globales devrait être ouvert à toutes les sociétés autochtones qui continuent d'exploiter et d'occuper traditionnellement les territoires et dont le titre ancestral à l'égard desdits territoires n'a fait l'objet d'aucun traité de cession foncière ou de texte le loi explicite. La politique devrait exclure seulement les groupes qui ne vivent plus dans leur région traditionnelle.

Les critères d'accès proposés augmenteront le nombre des revendications que le gouvernement fédéral devra accepter de négocier, ce qui, en retour, augmentera les dépenses à long terme et les ressources humaines nécessaires au règlement des négociations globales. D'un autre côté, si les critères ne sont pas élargis, avec la tendance actuelle des litiges, le gouvernement sera placé dans un processus de contestations ininterrompues et dispendieuses. Les ressources financières et humaines seraient plus profitables dans un processus de négociations plus positif et moins litigieux.

Du fait de l'adjonction des groupes précédemment exclus à une liste d'attente déjà longue, des priorités devront être déterminées parmi les revendications.

La priorité devrait être accordée aux sociétés autochtones qui mènent encore des activités traditionnelles sur la plus grande partie de leurs territoires ancestraux et sont menacées par des développements majeurs ou par des aliénations de la part de tiers.

Il est encore possible de négocier un véritable accord sur les revendications globales avec ces groupes, avant que des développements majeurs ou que des aliénations par des tiers ne perturbent leur mode de vie et leur terres.

Bien que les critères d'accès recommandés pour la politique proposée excluront beaucoup de groupes autochtones du processus des revendications globales, d'autres processus leur permettront d'élaborer de nouvelles relations avec le Canada.

L'histoire et la situation actuelle de la plupart des Métis et de ceux qui n'ont pas le statut Indien, sont passablement différentes des autres peuples autochtones. A l'exception des pourparlers constitutionnels et des dispositions législatives de l'Alberta pour les règlements métis, la plupart des groupes Métis et des groupes n'ayant aucun statut ont été exclus de la politique en matière de revendications

globales et d'autres processus, tels que les négociations avec le gouvernement fédéral concernant la mise à jour de traité et l'autonomie politique. Ainsi, une politique séparée et un processus devraient être élaborés par le gouvernement afin que les Métis et les Indiens sans statut puissent négocier avec le gouvernement pour remédier aux injustices passées et établir de nouvelles relations.

DISPARITÉS RÉGIONALES

La politique proposée en matière de revendications globales a été élaborée afin de permettre la résolution des revendications des groupes autochtones qui n'ont jamais conclus d'accords de cession foncière. Les négociations actuelles comprennent des groupes de diverses régions, tant du Nord, que de la Colombie-Britannique, du Labrador et du Québec. D'après les prévisions, cette diversité devrait persister.

Suivant les régions, les groupes ont des intérêts, des activités, des croyances et des valeurs différentes et vivent dans des contextes politiques différents. Il est alors normal qu'ils se concentrent sur les divers aspects du titre ancestral essentiels à leur existence et à leur bien-être.

Nous avons voulu éviter de recommander une politique rigide qui pourrait empêcher la conclusion d'accords de règlements qui tiendraient compte des caractéristiques d'un groupe autochtone et de sa situation géographique. En effet, l'idée de laisser la porte ouverte aux discussions, dans les négociations, donne aux parties l'occasion de discuter des sujets et des matières appropriées à leurs négociations.

Un accord qui serait adéquat pour un groupe autochtone au nord du 60e parallèle ne le serait pas nécessairement pour d'autres en Colombie-Britannique ou au Québec. Par exemple, la société, la culture et l'économie inuit dépendent surtout de la faune. Les Inuit soulignent que leur participation à l'exploitation de la faune, aussi bien qu'à sa préservation et à sa conservation, est essentielle à leur existence. Par ailleurs, la pêche est importante pour les groupes autochtones de Colombie-Britannique, à la fois comme activité traditionnelle et comme moteur économique, et leur participation à la gestion est un objectif clé.

Non seulement il existe une disparité régionale, mais il existe aussi des différences importantes entre les groupes autochtones d'une même région. Ainsi, les tribus côtières de Colombie-Britannique sont dépendantes de leur usage traditionnel des ressources de la mer plutôt que de la terre, alors que les tribus de l'intérieur dépendent des ressources des forêts, des rivières et du sol. C'est pourquoi, il n'est pas souhaitable d'établir une liste standard de sujets négociables pour une même région du pays.

En recommandant que l'étendue des négociation comprenne l'autonomie gouvernementale et le développement économique, nous reconnaissons qu'il appartient aux groupes autochtones eux-mêmes de déterminer comment atteindre l'auto-suffisance et l'autonomie politique. Par exemple, il est difficile pour nous d'apprécier l'importance et l'utilité que les Inuit placent dans leurs revendications extracôtières, particulièrement parce que le large des côtes qu'ils utilisent traditionnellement est recouvert pendant la majeure partie de l'année par des banquises.

L'aspect territorial du règlement est d'une importance particulière dans tout accord de revendication. Certains groupes autochtones des régions nordiques du Canada sont capables de poursuivre leurs activités traditionnelles dans un vaste territoire, simplement parce que les intérêts de tierce-parties sont relativement limités dans ces régions. Au contraire, dans les régions du sud, l'occupation des tiers empêche beaucoup de groupes autochtones de pratiquer leurs activités traditionnelles. A cause des variations surprenantes d'une région à une autre du pays, l'atteinte de la parité dans les règlements, que ce soit pour l'étendue ou la valeur des terres, est pratiquement impossible.

Nous encourageons l'élaboration de propositions relatives à la négociation et au règlement, qui prendront en considération les sujets suivants : le potentiel économique des terres et des ressources, la nature des compétences gouvernementales à l'égard des terres, la préservation de la faune et des pêches, la capacité du groupe autochtone de se constituer en corps politique autonome.

La seule démarche qui devrait amener à un accord de revendication est celle qui vise l'atteinte des buts et objectifs des parties. Une recherche de parité et une évaluation comparative entre les divers accords de règlements sapent le processus. En encourageant une approche régionale, nous avons rejeté la notion de modèle d'accord de revendications uniforme à tous. Toutes les parties concernées par

les négociations doivent avoir pleinement conscience des différences régionales et intra-régionales. Toutes les parties partagent la responsabilité de l'élaboration et de la négociation d'un accord qui concilie les aspirations distinctes et le contexte de chacune des sociétés autochtones.

La politique des revendications devrait permettre des variations fondées sur les différences historiques, politiques, économiques et culturelles entre, et à l'intérieur même des régions.

ROLE DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES

Lorsque des revendications surgissent dans une province, la participation de celle-ci est vitale pour conclure de véritables accords globaux. Les gouvernements provinciaux ont un intérêt important dans le bien-être social et économique des populations autochtones qui résident dans leurs provinces. Ces gouvernements bénéficient souvent directement de l'éclaircissement du titre de propriété sur la terre et les ressources résultant quelquefois d'un accord de revendication territoriale. Lorsque les revendications autochtones en souffrance sont réglées, il devient plus facile d'envisager une exploitation des ressources et des investissements.

Le gouvernement fédéral devrait être prêt à donner l'exemple en matière de règlement des revendications autochtones, conformément à ses pouvoirs législatifs en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle, et conformément à ses obligations de fiduciaire relatives aux peuples autochtones et à leurs terres, telles que récemment énoncées par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Guérin. Le gouvernement devrait prendre l'initiative de convaincre les provinces de prendre part au processus des négociations, et devrait exercer ses pleins pouvoirs de persuasion politique et morale pour y parvenir.

L'examen des questions d'intérêt commun est du plus haut intérêt pour les deux niveaux de gouvernement. Il est essentiel que les efforts dirigés vers une coopération commencent le plus tôt possible, afin que les gouvernements provinciaux puissent s'engager dans les négociations sans plus tarder. La qualité de la collaboration sera nettement améliorée si les gouvernements sont capables de s'entendre

sur la manière de répartir les coûts de chaque accord de revendication et sur les responsabilités de chaque gouvernement dans le processus.

L'Indian Commission of Ontario (ICO) est un exemple de coopération réussie entre les gouvernements fédéral et provincial, sur les questions autochtones. Créée en 1978 à la suite d'une entente tripartite entre les deux gouvernements et les chefs de l'Ontario, cette commission a fourni un mécanisme permettant d'atteindre un consensus sur les questions indiennes. En peu de temps, elle a démontré les avantages d'une collaboration fédérale/provinciale en matière indienne.

En dépit de succès tels que ceux rencontrés par l'ICO, le dossier de la coopération passée entre le fédéral et les provinces dans la négociation des revendications autochtones laissent sérieusement à désirer. En réalité, le gouvernement fédéral n'a pas toujours fait le maximum pour permettre l'implication des provinces en matière de revendications. Un effort concerté du gouvernement fédéral, au plus haut niveau politique possible, devrait avoir un impact positif pour attirer une coopération provinciale volontaire.

En dépit du leadership et de certaines initiatives démontrés par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux pourraient quand même refuser de participer à certaines négociations. Toutefois, le gouvernement fédéral ne devrait pas se réfugier derrière de telles réticences. Si la coopération provinciale ne peut être assurée à l'intérieur d'un délai raisonnable, le gouvernement fédéral devrait entamer les négociations en ce qui concerne les domaines de sa propre compétence. Agir autrement ne ferait qu'encourager des recours en justice.

Des terres fédérales existent dans toutes les provinces où ont été émises des revendications globales. Bien que de telles régions soient relativement petites, comparées à la taille des terres provinciales, elles peuvent toujours fournir de modeste point de départ pour l'établissement d'un fond territorial pour les sociétés autochtones. Ces terres fédérales peuvent également être échangées avec celles qui relèvent d'une province. De plus, le gouvernement fédéral est libre de négocier d'autres sujets qui relèvent de sa compétence, tels que les aspects de gestion et d'exploitation des pêcheries. Si les négociations en matière fédérale s'avéraient positives, les gouvernements provinciaux pourraient être stimulés par ce succès et plus enclins à participer.

Nous croyons que le gouvernement fédéral n'a pas toujours approché le gouvernement de la Colombie-Britannique avec le type de coopération

positive que nous défendons dans ce rapport. Ainsi, en dépit des nombreuses implications que cela allait avoir sur ses politiques, le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas reçu d'avis de la part du fédéral en 1973, lors de la modification de la politique fédérale en matière de revendications. A l'avenir le gouvernement fédéral devrait prendre toutes les initiatives utiles pour éviter ce genre d'impasse.

Historiquement, la position de la province de la Colombie-Britannique à l'égard des revendications autochtones a été un point sensible à la fois pour les groupes autochtones et pour le gouvernement fédéral. Le contexte de ce problème est long et complexe, et a créé beaucoup de frictions entre toutes les parties. L'impasse en Colombie-Britannique existe depuis trop longtemps. Or ce sont les parties les plus démunies dans cette affaire, à savoir les groupes requérants, qui font les frais de cette impasse politique.

Bien que cette opinion ne soit pas exempte de doute, un bon argument, fondé sur les termes de l'union en 1871, est que la province de la Colombie-Britannique a une obligation constitutionnelle de participer à la politique fédérale en matière de revendications. Des litiges concernant le titre ancestral, lancés par des groupes autochtones frustrés, surgissent dans l'ensemble de la Colombie-Britannique et pourraient contribuer à une détérioration des relations et à un durcissement des positions et ce à très brève échéance. La gravité de la situation pour les groupes autochtones de la Colombie-Britannique, nous a obligé à examiner sérieusement la possibilité pour le gouvernement fédéral d'en référer à la Cour suprême pour déterminer l'existence et l'étendue de l'obligation constitutionnelle de la Colombie-Britannique.

Actuellement, nous ne pensons pas que le gouvernement devrait en référer à la Cour suprême du Canada. Ce n'est pas, à notre point de vue, la meilleure option. L'issue d'un litige est imprévisible, c'est pourquoi ce processus présente des risques pour les deux parties. Un litige est une mesure extrême, et un litige fédéral/provincial ne devrait être entrepris que si toutes les autres tentatives échouent. Le gouvernement fédéral n'a pas encore fait tout son possible relativement à la Colombie-Britannique, et, plutôt que d'entreprendre une action en justice, il devrait concentrer son attention pour trouver des solutions créatives de coopération permettant de sortir de l'impasse. Nous avons déjà suggéré trois options possibles pour traiter les droits ancestraux; elles pourraient servir de base pour des discussions renouvelées avec la Colombie-Britannique. Les récentes initiatives des ministres des Affaires indiennes et du Nord et de l'Environnement ainsi que du premier ministre en réponse à la situation des Indiens Haida,

démontrent le genre d'engagement, d'approche de coopération fédérale/provinciale à un niveau élevé, qui devrait être poursuivi.

Les gouvernements territoriaux présentent un défi différent pour la politique fédérale en matière de revendications. Bien qu'il y ait eu quelques délégations de pouvoirs aux gouvernements territoriaux, leurs pouvoirs restent ceux qui leur ont été dévolus par le gouvernement fédéral. Ils ont, eux aussi, un intérêt vital dans l'issue des négociations, et leur coopération est essentielle pour atteindre avec succès des accords de revendications. Les deux gouvernements territoriaux ont été des participants efficaces au cours des récentes négociations, et, à moins que les groupes autochtones et le gouvernement fédéral consentent à ce qu'ils participent en tant que parties indépendantes, ils devraient continuer à participer comme membres clés de l'équipe fédérale.

D'autres sujets constitutionnels importants sont à l'agenda dans ces territoires. Il s'agit de la division des Territoires du Nord-Ouest et de la délégation des pouvoirs. Dans les discussions portant sur ces matières, les gouvernements territoriaux devraient continuer d'avoir le plein statut de parties indépendantes.

Tout au long de cette section, nous avons insisté sur le fait que l'implication des gouvernements provinciaux et territoriaux dans une coopération réelle constitue un ingrédient essentiel d'une politique fédérale efficace en matière de revendications. La consultation de ces gouvernements devrait accompagner l'étude de ce rapport par le gouvernement fédéral, avant qu'il ne mette en vigueur une nouvelle politique fédérale relative aux revendications.

Le gouvernement fédéral devrait encourager la participation provinciale dans les négociations de revendications lorsque les revendications globales mettent en cause les terres d'une province. Avant le début des négociations, le gouvernement fédéral devrait s'entendre avec son homologue provincial sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs dans le processus des revendications ainsi que sur la répartition des coûts de chaque accord. Si, au bout d'un laps de temps raisonnable, la province refuse de participer en dépit des meilleurs efforts du gouvernement fédéral, celui-ci devrait poursuivre des négociations bilatérales avec le groupe autochtone sur les matières relevant de sa propre compétence. Dans le Nord, les gouvernements territoriaux devraient continuer de participer aux négociations à l'intérieur de l'équipe fédérale.

REVENDICATIONS CHEVAUCHANT LES FRONTIERES POLITIQUES

Frontières provinciales et territoriales

Certains groupes autochtones vivent dans une province mais chassent et pêchent dans des zones qui s'étendent dans une autre juridiction. Ces groupes prétendent que leurs droits dans cette juridiction ne devraient pas être modifiés sans leur consentement. Par exemple, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois éteint tous les droits ancestraux à l'intérieur de zones spécifiées, avec comme résultat, que bien qu'ils n'aient pas été parties prenantes au cours des négociations, les droits des Inuit du Labrador, qui chassaient dans le nord du Québec et les droits des Mo Cris Bec du Québec, qui résident maintenant en Ontario, ont été éteints sans leur assentiment.

L'un des principes de la politique proposée est que les droits ancestraux ne devraient être modifiés qu'avec le consentement des autochtones. Ainsi les droits qu'un groupe autochtone pourraient revendiquer dans une autre juridiction, ne devraient pas faire l'objet d'un accord pour lequel ils n'ont pas donné leur consentement. Tout groupe autochtone revendiquant des droits territoriaux qui chevauchent une frontière territoriale ou provinciale, quel que soit son lieu de résidence, ne devrait pas subir une modification de ces droits sans leur consentement.

Quelques groupes autochtones résident, et utilisent le territoire, des deux côtés de la frontière. Ces groupes désirent négocier en tant qu'entité et ne pas être divisés par les frontières des autres.

Pour contribuer à la préservation et à l'amélioration du bien-être culturel de la communauté autochtone, le gouvernement fédéral devrait encourager et appuyer l'intégrité territoriale des communautés autochtones dont le territoire traditionnel chevauche des limites juridictionnelles. Nous soumettons, cependant, que des accords séparés pourraient être conclus de chaque côté de la frontière afin que les ententes soient compatibles avec les institutions de la province ou du territoire.

En recommandant cette approche, nous suggérons que cela ne soit pas appliqué automatiquement aux groupes actuellement impliqués dans des négociations. Le progrès réalisé à ce jour ne doit pas être

hypothéqué. Cependant, beaucoup de problèmes pourraient être évités, si le gouvernement fédéral tenait compte de l'intégrité territoriale des sociétés autochtones lorsqu'il accepte une revendication.

Bien que les gouvernements provinciaux et territoriaux se soient montrés peu enclins à accorder des droits à ceux qui ne résident pas dans leur province ou leur territoire, l'accord CEDA reconnaît que les Inuvialuit des Territoires du Nord-Ouest pourraient exercer des droits sur leurs terres traditionnelles situées au Yukon. Le gouvernement du Québec a également entamé des négociations avec les Inuit du Labrador en ce qui concerne les droits éteints par la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Le gouvernement fédéral devrait encourager les accords provinciaux et territoriaux qui reconnaissent les droits des requérants non-résidants. Sur la frontière Yukon/Colombie-Britannique quelques groupes ont commencé de discuter d'accords réciproques qui permettraient aux groupes des deux côtés de la frontière de partager certaines dispositions de leur entente. Ces accords réciproques devraient être encouragés pour contribuer à la résolution des difficultés entraînées par les revendications qui chevauchent des limites politiques. La politique fédérale ne devrait pas restreindre la gamme des bénéfices attribuables aux membres d'un groupe requérant qui résident en dehors de la juridiction où la revendication est en cours de négociation.

Frontières internationales

Pour plusieurs groupes autochtones canadiens, leur région traditionnelle s'étend des deux côtés de la frontière Canada/États-Unis. De même des autochtones américains exercent quelquefois une occupation et une utilisation traditionnelle du territoire canadien. Maintenant que le gouvernement du Canada cherche à améliorer ses relations avec les États-Unis, il serait aussi approprié de commencer à travailler à une solution coopérative des revendications autochtones transfrontières.

Les revendications qui portent sur des territoires qui chevauchent la frontière Canada/États-Unis devraient être résolues par l'intermédiaire d'un mécanisme agréé par les deux pays. Le Canada devrait commencer de négocier un accord bilatéral avec les États-Unis qui pourrait faciliter la résolution de telles revendications; l'approche du Canada dans ces négociations bilatérales devrait être en harmonie avec sa politique nationale en matière de revendications globales.

Lorsque les revendications transfrontières sont résolues par un accord, les disputes, qui pourraient surgir de la mise en oeuvre de tels accords, pourraient être résolus par une commission d'arbitrage internationale constituée d'une personne désignée par chaque pays et d'un président choisi par les deux personnes désignées. Des mécanismes bilatéraux sont parvenus, dans le passé, à résoudre la question de la limite des eaux territoriales.

ENVERGURE DES NÉGOCIATIONS

L'étendue des négociations devrait porter sur tous les sujets nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique en matière de revendication. L'édification d'une nouvelle relation entre les sociétés autochtones et le reste de la société canadienne nécessitera la négociation de sujets autres que de simples accords monétaires ou des échanges de terres.

La portée des négociation doit être étendue afin que les objectifs de la nouvelle politique permettent aux communautés autochtones d'élaborer des institutions destinées à leur autonomie gouvernementale, de préserver et d'améliorer leurs cultures et de bâtir des économies solides dans leur territoire traditionnel.

Les limitations fixées dans les négociations précédentes étaient, en partie, destinées à simplifier la procédure. Ainsi, parce que le gouvernement fédéral a décidé que certains sujets n'étaient pas négociables, il a évité d'en discuter dans les négociations en pensant que c'était une perte de temps. Cependant, comme les groupes autochtones ont jugé que certains sujets faisaient partie intégrante de leurs revendications, ils ont néanmoins continué à les soulever au cours des discussions portant sur d'autres questions, et ce autant lors des négociations qu'en dehors du processus. Ce qui était destiné à simplifier et à hâter la procédure n'a servi finalement qu'à la retarder et la compliquer.

Le processus des revendications serait plus efficace si les parties discutaient d'abord de l'envergure des négociations, avant d'entamer les négociations proprement dites. Un accord sur les visées

et les objectifs, et sur la portée des négociations devrait être brièvement souligné dans une entente-cadre. Celle-ci devrait également inclure la durée et le financement du processus de négociation, les procédures de ratification et de révision des accords. Les détails sur le contenu d'une entente-cadre sont exposés au Chapitre 5.

Beaucoup de sujets compris dans les négociations des revendications globales sont liés à des programmes fédéraux généralement offerts aux autres peuples autochtones ou à tous les Canadiens. Les groupes autochtones ne devraient pas avoir à négocier pour bénéficier de politiques ou de programmes fédéraux déjà offerts à d'autres. L'application d'une politique gouvernementale ne devrait pas non plus être suspendue par le gouvernement sous le prétexte qu'un groupe autochtone est en train de négocier des revendications territoriales. Cependant, les groupes autochtones pourraient choisir de discuter ces programmes dans le cadre du processus des revendications, car malheureusement, celles-ci représentent souvent la seule occasion pour eux de discuter des services gouvernementaux avec des fonctionnaires.

Dans cette section nous étudions un certain nombre de sujets qui devraient être compris dans les négociations pour rencontrer les objectifs du processus des revendications. Notre intention n'est cependant pas de restreindre la portée des négociations à ces sujets. L'envergure des négociations devrait être décidée dans une entente-cadre.

Terres et Ressources

Les Canadiens commencent à comprendre que la relation des autochtones envers leurs territoires et ressources traditionnels est étroitement imbriquée à leur sentiment d'appartenance. Leur identité est inextricablement liée à la terre, contrairement aux colons européens qui considéraient le paysage canadien comme une nature sauvage à conquérir et à dompter. Ces perceptions profondément divergentes de la terre sont un continuel défi pour les négociateurs.

Il n'est donc pas surprenant que les conflits les plus profonds entre les autochtones et les Européens soient enracinés dans leurs différentes aspirations à l'égard de la terre. En effet, historiquement, le désir européen d'exploiter les terres et les ressources a inévitablement motivé l'annulation du titre autochtone. Ce désir est

toujours actuel, tel que démontré dans les traités contemporains, comme ceux conclus à la Baie-James, dans l'Arctique de l'Ouest et en Alaska. Dans ces régions, des accords de revendications étaient recherchés par la société « dominante » qui désirait promouvoir de grands projets d'exploitations des ressources.

Dans cette étude de la politique des revendications globales, nous n'avons pas cherché à répondre à toutes les questions concernant la terre et les ressources. Nous avons, plutôt, souligné les sujets qui ont été jusqu'à présent particulièrement difficiles à résoudre. Notre silence sur les droits ancestraux de récoltes ne devrait pas être interprété comme une indication que ce sujet a une importance moindre. Loin de là. La protection de l'accès à la faune a été l'un des plus importants ingrédients des accords canadiens de revendications territoriales. Nous traiterons ici de ce sujet brièvement, car son inclusion dans les accords de revendications ne fait pas l'objet d'un contentieux.

De même, le mécanisme de reconnaissance de la propriété foncière autochtone par les accords de revendications territoriales n'est limité que par l'imagination des parties requérantes. Nous n'avons émis aucune hypothèse sur la disponibilité d'options autochtones relatives à la propriété foncière, mais nous considérons évident qu'une variété de droits reliés aux terres traditionnelles sera définie dans les accords de revendications globales.

En se concentrant sur les questions de la terre et des ressources qui ont fait l'objet de la plupart des litiges dans les récentes négociations, et, en élaborant les solutions possibles pour surmonter ces difficultés, nous suggérons, dans la partie suivante, des moyens par lesquels les intérêts divergents pourraient être réconciliés. Considérant que de nouveaux problèmes peuvent éventuellement surgir, nous croyons que les idées proposées pour la solution des sujets déjà identifiés pourraient aussi servir à la solution des nouveaux problèmes.

a) Gestion des terres et des ressources

La gestion de l'utilisation des ressources et de la terre recouvre une grande variété de questions liées à la faune, la pêche, l'eau et l'environnement.

Beaucoup d'objectifs de la politique des revendications ne peuvent être atteints à moins que les autochtones ne participent activement aux décisions relatives aux terres et aux ressources de leur territoire traditionnel. Parce que leur culture est étroitement reliée à la terre, elle ne peut être protégée, ni améliorée, si la terre et les ressources sont gérées maladroitement. Les occasions économiques à l'intérieur des régions traditionnelles sont souvent assez limitées. Aussi, la création de communautés viables économiquement peut dépendre surtout des activités qui sont liées à la terre et aux ressources. En plus, nous croyons que, par principe, les peuples autochtones devraient pouvoir participer aux décisions qui les affectent.

Bien que la loi canadienne relative aux autochtones soit toujours en évolution, il est incontestable que le concept du titre ancestral recouvre au moins l'exploitation de la pêche et de la faune. Ainsi, refuser une participation autochtone dans les décisions relatives à la gestion de l'utilisation des ressources et de la terre, c'est rejeter leur implication dans l'une des pierres angulaires de leurs droits. Pour un grand nombre de raisons, leur participation dans de telles matières peut être tout à l'avantage de l'ensemble du Canada. Les peuples autochtones qui maintiennent un contact étroit avec la terre, possèdent à la fois des connaissances et des expériences utiles à sa gestion. Parce qu'ils sont les principaux utilisateurs des ressources renouvelables dans beaucoup de régions, ils ont le plus à gagner dans la conservation et le plus à perdre dans une mauvaise gestion.

Par ailleurs, le respect de tout régime de réglementation est plus grand lorsque les peuples qui y sont soumis jouent un rôle représentatif dans l'établissement de ces règlements. Dans beaucoup de régions éloignées, la gestion de la pêche et de la faune sera plus dispendieuse (et peut-être même impossible) sans l'implication et la coopération des autochtones.

La plupart des autochtones estiment que les droits des non-autochtones doivent être respectés et que la responsabilité d'une gestion et d'une utilisation prudente doit être partagée. La terre et les ressources font partie d'un écosystème qui peut s'étendre bien au-delà des limites d'une région traditionnelle autochtone. Les gouvernements doivent avant tout protéger les droits de tous les utilisateurs et contrôler la gestion des ressources à l'intérieur de leurs juridictions respectives. Ainsi, les gouvernements ne sauraient abdiquer leurs charges par une délégation en bloc de pouvoirs décisionnels; cependant, il existe au Canada de nombreux exemples de délégations de pouvoirs importants à des comités spécialisés. Les décisions de tels comités ou tribunaux, sont sujètes à un ensemble de

contrôles venant de « haut ». Dans quelques cas, de telles décisions ne peuvent être mises en oeuvre qu'après approbation ministérielle ou du Cabinet. En vertu d'autres arrangements, les décisions du comité sont finales à moins d'en appeler, du seul droit de veto existant, auprès du ministre ou du Cabinet. Quelquefois, les décisions peuvent être altérées ou contrecarrées si les justifications émanent d'un corps supérieur, tel que le Cabinet ou un ministre.

Quel que soit le mécanisme de révision, il existe de nombreuses méthodes permettant de déléguer des pouvoirs décisionnels sans contrarier les principes d'un gouvernement responsable. Nous croyons que de tels mécanismes devraient être matière à négociation. Les mécanismes appropriés pour une partie du Canada pourraient, en raison des différences régionales, ne pas fonctionner aussi bien ailleurs. La diversité des utilisateurs et des gouvernements, la mobilité des ressources, et les intérêts du reste de la communauté sont tous des facteurs qui méritent d'être considérés lors de la mise sur pied de corps qui seront appelés à prendre des décisions concernant la gestion et l'utilisation des ressources et des terres.

Les groupes autochtones devraient avoir le droit de négocier une participation aux prises de décision pour la gestion et l'utilisation de la terre et des ressources à l'intérieur de leurs territoires traditionnels. Les structures décisionnelles auxquelles ils participent devraient avoir des responsabilités qui dépassent un rôle purement consultatif. Il est vital que les groupes autochtones puissent négocier des pouvoirs décisionnels et explorer avec les gouvernements les moyens les plus appropriés pour un partage des responsabilités relatifs à l'usage et à la gestion de la terre et des ressources.

L'élaboration de régimes de gestion intégrés et réalisables, dans les négociations de revendications, impliquera des ministères tels que ceux des Pêches et Océans et de l'Environnement, aussi bien que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Pour accélérer les négociations, ces ministères devront accorder aux revendications une très grande priorité et devront ajuster leurs politiques et leurs programmes pour refléter la direction de la nouvelle politique adoptée par l'ensemble du gouvernement fédéral.

b) Eaux intérieures

Les eaux intérieures fournissent non seulement le transport, une source de nourriture, et des occasions économiques qui favorisent les récoltes et le tourisme, mais elles ont souvent une profonde signification culturelle.

Face à ces facteurs culturels et économiques, il est assez normal que les groupes autochtones souhaitent conserver leur titre sur certaines terres en bordure des eaux intérieures. Dans leurs propositions, ils pourraient souhaiter s'assurer le contrôle de l'accès à de tels lacs et rivières. Les propriétaires riverains sont habituellement habilités à restreindre l'accès de ces eaux, en vertu uniquement de la loi sur la violation du droit de propriété. Cependant, si un autre point d'accès à ces eaux existe, ailleurs que sur la terre du propriétaire riverain (par exemple, sur des terres publiques adjacentes en amont des eaux), d'autres sont libres d'utiliser les eaux. D'un point de vue pratique, les propriétaires riverains contrôlent l'accès par voie terrestre aux eaux qui sont entièrement entourées par leurs propriétés.

Dans quelques régions éloignées, et spécialement dans le nord, les hydravions sont couramment utilisés pour transporter des touristes sur les lacs. Même si toutes les terres qui les entourent relèvent d'un groupe autochtone, la seule « loi riveraine » n'habilite pas les autochtones à restreindre l'accès du lac par la voie des airs. Interdire aux groupes autochtones de soulever ce problème d'accès au cours des négociations les empêcheraient de réaliser quelques objectifs économiques et culturels sous-jacents à leur souhait de conserver les terres et les eaux.

Les groupes autochtones devraient pouvoir négocier le contrôle de l'accès aux eaux situées sur les terres qu'ils conservent en vertu des accords de revendications territoriales.

En vertu de leurs qualités, les eaux doivent demeurer une ressource commune. Leur gestion doit tenir compte des besoins de tous les usagers. Ceci est particulièrement important pour les utilisateurs autochtones, car des modifications majeures aux bassins hydrographiques, comme des projets de dérivation hydro-électrique, affecteraient nettement une économie axée sur les ressources renouvelables. Une chance devrait être offerte aux groupes autochtones de participer à la gestion des décisions relatives aux eaux à l'intérieur de leurs terres traditionnelles, en accord avec la politique de création de comités de gestion déjà décrite précédemment.

c) Ressources du sous-sol

Agissant de différentes manières, les groupes requérants demandent la reconnaissance de leur droit de propriété sur les ressources du sous-sol, pour un grand nombre de raisons. Quelques-uns recherchent un droit généralisé de propriété sur les ressources du sous-sol du domaine revendiqué, ce qui reflète en partie leur souhait de voir leurs droits affirmés, plutôt que d'être éteints. Cette approche empêche les groupes requérants de sélectionner des terres dont le potentiel minéral est inconnu, et permet de partager les bénéfices de l'exploitation du sous-sol entre les membres du groupe de l'ensemble de la région. D'autres groupes demandent la propriété du sous-sol sur des zones plus limitées, pour des raisons de développement économique et également pour protéger certains habitats de la faune.

On pourrait faire valoir que la propriété autochtone des ressources minérales ajoute un nouvel élément au concept du titre ancestral. En fait, cette opinion pourrait ne pas être juste. Ainsi, les traités Robinson du lac Huron et Robinson du lac Supérieur de 1850 reconnaissent la propriété autochtone, sur les terres ancestrales non cédées, de « tous minerais ou autres productions de valeur » (Canada 1905, p. 147).

Dans beaucoup de réserves indiennes existantes, les droits miniers sont détenus par la Couronne au bénéfice des résidants des réserves. Et, comme cela a été démontré plus tôt, les définitions judiciaires du titre ancestral étant toujours en évolution, notre compréhension du contenu du titre ancestral est loin d'être complète.

De plus, dans le chapitre 5 nous énonçons les raisons pour lesquelles le gouvernement devrait éviter d'avoir une vision trop étroite de la toile de fond juridique, dans son approche de résolution des revendications globales. Au lieu de cela, l'attention devrait porter sur la façon d'atteindre les visées de la politique en matière de revendications. Bien que les propositions autochtones concernant les intérêts miniers puissent différer, la propriété autochtone de telles ressources est compatible avec plusieurs objectifs de la politique proposée pour les revendications.

La propriété sur les ressources du sous-sol pourrait aider les sociétés autochtones à devenir économiquement auto-suffisantes. Si la politique suggérée est suivie, une telle propriété pourrait offrir un cadre de travail certain et prévisible à l'égard de la terre et des ressources, et en même temps concilier les intérêts des autochtones et des autres Canadiens. Dans la mesure où être propriétaire autochtone

favorise la protection d'importantes zones de chasse, ceci offre le moyen de préserver et d'améliorer le bien-être culturel et social des sociétés autochtones et peut accroître la participation réelle des peuples autochtones dans les décisions qui les affectent.

Une approche plus ouverte du gouvernement fédéral au sujet des ressources du sous-sol favoriserait l'accélération du processus des revendications. La répugnance passée du gouvernement à explorer les diverses options à l'égard du sous-sol n'a fait que ralentir les progrès dans les négociations. De plus, la reconnaissance de la propriété autochtone sur les ressources du sous-sol peut réduire la taille de la compensation monétaire dans les accords. Cette approche peut aussi encourager les autochtones à envisager les possibilités d'exploïtation sous un jour plus favorable, quoique cette politique ne devrait pas être conçue dans le but d'obtenir la faveur des autochtones pour une exploitation particulière. Au contraire, les communautés devraient avoir le choix de participer aux bénéfices et aux dépenses entraînés par une exploitation des minerais, si tel est leur désir.

Dans ses réponses aux propositions autochtones à l'égard de la propriété du sous-sol, la politique du gouvernement fédéral devrait concilier les intérêts légitimes des tiers qui peuvent souhaiter acheter des droits d'exploration ou d'exploitation. Tout nouveau système de propriété doit permettre aux tiers d'acheter des droits par le biais d'un système de procédures claires, sûres et expéditives. La charge des réglementations sur l'industrie ne devrait pas être indûment accrue. Pour cette raison, nous suggérons que soit favorisée une approche unique aux droits d'acquisition. Une telle approche éviterait aux exploitants d'avoir affaire à une myriade de groupes pour se procurer leurs droits. Tout système mis en place à la suite des négociations autochtones/gouvernement devrait permettre aux parties qui demandent des droits sur les minerais, de prédire avec précision le coût de ces droits. Il est également souhaitable d'élaborer des mécanismes afin de faciliter la résolution de conflits potentiels entre les propriétaires autochtones et les exploitants. De telles procédures doivent être claires, sûres et expéditives. Nous sommes confiants que le gouvernement et les groupes autochtones peuvent trouver des moyens de conciliation à ces intérêts divergents.

De plus, les propositions des autochtones relatives à la propriété des ressources du sous-sol doivent reconnaître la responsabilité du gouvernement canadien à l'égard de l'intérêt national. Les formes de protection peuvent varier, selon l'intérêt national en jeu. L'accessibilité aux minerais, essentiels à l'auto-suffisance énergétique du Canada, est un exemple d'intérêt national. En plus et dans certaines

circonstances, le Canada devrait pouvoir créer le cas échéant des corridors de transport ou d'approvisionnement. De récents accords fédéral/provinciaux avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, contiennent des mécanismes de protection des intérêts nationaux sur les ressources en hydrocarbures, tout en accordant aux provinces un pouvoir substantiel sur l'exploitation des ressources, leur donnant le choix des moyens, de l'époque et des compagnies qui seront impliquées. Des ententes avec les sociétés autochtones pourraient contenir de semblables mécanismes de protection.

Dans les domaines de compétence fédérale, la politique des revendications devrait permettre des négociations englobant des discussions sur la propriété autochtone à l'égard des ressources du sous-sol. Une telle propriété peut répondre à différents besoins et prendre une variété de formes.

Cependant, les tiers qui souhaitent acquérir des droits d'exploitation et d'exploration, doivent pouvoir le faire par le biais d'un système à la fois sûr, clair et expéditif, et qui leur permet de prévoir avec précision les coûts des droits qu'ils souhaitent acquérir. Une approche unique pour l'acquisition des droits sur les minerais par des tiers devrait être favorisée. Des mécanismes sûrs, clairs et expéditifs devraient être élaborés pour permettre la résolution des conflits potentiels entre les communautés autochtones et les exploitants de minerais. Le gouvernement fédéral doit conserver un pouvoir de protection des intérêts nationaux à l'égard de matières aussi essentielles que les ressources du sous-sol, les corridors d'approvisionnement et les routes de transport.

d) Revendications marines et au large des côtes

Beaucoup de groupes autochtones dépendent plus de l'océan que de la terre. En Colombie-Britannique, les tribus côtières dépendent de la mer pour la nourriture et le transport. Leurs légendes sont remplies de références marines, leur économie est fondée sur le saumon, l'huître, le varech, et sur bien d'autres ressources marines. Et si l'on pense au phoque et au saumon, on comprend que les Inuit des Territoires du Nord-Ouest, du Québec et du Labrador, sont tout aussi dépendants des ressources de la mer. Ils envisagent les banquises dans l'Arctique, plus comme des terres que comme de l'eau et cela pendant la majorité de l'année.

Les gouvernements considèrent la terre et la mer différemment. Bien que leur souveraineté s'exerce sur les deux, les droits exercés par les gouvernements et les citoyens sont plus limités au large des côtes que sur la terre. La conception non-autochtone de l'océan n'est pas différente de la conception que beaucoup de peuples autochtones ont de la terre, en ceci que l'océan est une ressource à partager, plutôt qu'une propriété à diviser entre compagnies ou individus.

En dépit de la complexité de la juridiction à l'égard des océans par rapport à celle des terres, les accords de revendications devraient comprendre des dispositions relatives au large des côtes et à ses ressources. Puisque les ressources océaniques jouent un rôle d'importance dans beaucoup d'économies et de cultures autochtones, le large des côtes devrait être inclus comme sujet de négociation. Aucune décision judiciaire n'a été rendue vis-à-vis les droits autochtones dans le domaine extracôtier. Ainsi, puisque le concept des droits ancestraux est en continuelle évolution, et alors que le processus est en marche, le gouvernement fédéral devrait approcher les négociations avec une vision en devenir de la loi, plutôt que restrictive et dépassée.

En dépit de l'existence d'un arrêt de la Cour suprême du Canada établissant l'autorité fédérale sur le plateau continental, des négociations relatives au large des côtes ont eu lieu avec la province de Terre-Neuve et du Labrador. Le gouvernement fédéral a néanmoins accepté de partager avec Terre-Neuve la gestion et les bénéfices du pétrole et du gaz extracôtiers. Le gouvernement devrait aussi négocier les revendications extracôtières des groupes autochtones. Agir autrement affecterait les négociations et provoquerait des litiges.

La reconnaissance des différences naturelles et juridiques entre la terre et la mer, l'accès aux ressources de la faune et de la pêche, la participation aux prises de décisions pour la conservation et la répartition des ressources, et le partage des bénéfices provenant des minerais sous-marins et des hydrocarbures sont tous sujets à d'éventuelles négociations. Le partage des bénéfices tirés des ressources extracôtières non renouvelables devra être discuté à la lumière des propositions ayant trait aux ressources terrestres. Tout comme les exploitants des ressources de la terre, les exploitants potentiels du large des côtes doivent être protégés par des mécanismes de concession de droits et de résolution de conflits, clairs, sûrs et expéditifs. Le Canada doit également être capable de protéger les intérêts nationaux extracôtiers, qui peuvent être plus étendus que sur terre en raison de considérations internationales, environnementales et militaires.

Depuis plusieurs années le Canada est préoccupé par la contestation possible de sa souveraineté dans les eaux de l'archipel Arctique. Le voyage du brise-glace américain Polar Sea, l'été dernier, a attiré l'attention encore une fois sur ce problème. Il y a trente ans, le gouvernement fédéral a renforcé la souveraineté canadienne en déménageant plusieurs centaines d'Inuit du nord du Québec, à Ellesmere et aux îles Cornwallis dans l'Arctique du nord, où ils ont fondé les communautés de Grise Fjord et de Resolute. L'acceptation par le Canada de la revendication Inuit sur les limites des banquises pourrait être un atout de plus pour la revendication canadienne sur l'utilisation et l'occupation historique des eaux arctiques. Aujourd'hui, les Inuit envisageraient favorablement de contribuer au renforcement de la souveraineté canadienne.

Le règlement des revendications extracôtières sera un élément important dans le développement d'économies auto-suffisantes pour de nombreux groupes autochtones, ce qui est un objectif central de cette politique. Les peuples autochtones, qui dépendent surtout des ressources renouvelables de la mer, devraient avoir la possibilité de présenter leurs arguments au gouvernement fédéral, en ce qui a trait à une plus grande participation dans les sujets extracôtiers.

Le gouvernement fédéral devrait être prêt à négocier les revendications fondées sur une utilisation traditionnelle des ressources océaniques. Les négociations concernant le large des côtes doivent respecter l'existence de la compétence provinciale dans certains domaines, et les obligations internationales du Canada. Cependant, les négociations devraient avoir une portée plus étendue, comme dans le cas des revendications impliquant la terre, lorsque l'utilisation traditionnelle des ressources et du territoire des peuples autochtones s'exerce au large des côtes.

e) Intérêts des tiers

L'une des réalités contemporaines de la revendication territoriale est l'existence à l'intérieur des zones revendiquées, d'intérêts tiers comme la propriété individuelle de parcelles de terre, des droits d'exploration du pétrole et du gaz, des droits sur les minerais, des permis de pêche et de piégeage et des droits de coupe. Quels que soient les intérêts en jeu, l'achat de droits et d'intérêts, par des tiers, empiète sur ce qui était autrefois le domaine autochtone.

L'existence et l'établissement d'intérêts conflictuels dans des parties de la même région sont le résultat de circonstances qui dépassent le contrôle immédiat du groupe autochtone et des tiers. Cette situation a, généralement, été créée par le gouvernement, qui n'a pas tenu compte des intérêts autochtones, en accordant des concessions et des droits à des tiers sur ces régions.

Tout détenteur d'un intérêt tiers sera concerné lorsqu'un groupe autochtone soumettra une revendication territoriale à son sujet. Les peuples autochtones connaissent par expérience le sens d'une résiliation des droits sans consultation ni compensation, et beaucoup comprennent la nécessité de protéger les intérêts des tiers, lorsqu'ils signent des accords. Les détenteurs d'intérêts voudront connaître bien sûr auprès du gouvernement l'enjeu du processus et voudront s'assurer qu'il veille sur leurs intérêts. Dans le processus des négociations, le gouvernement fédéral a la responsabilité de représenter et de sauvegarder les intérêts non seulement des tiers, mais également de tous les autres canadiens. Il incombe au gouvernement de réduire au minimum le démembrement économique des tiers et l'acrimonie entre le groupe autochtone et les tiers. Ainsi, les intérêts des tiers doivent être respectés dans les négociations.

Néanmoins, dans certains cas, un intérêt tiers risque d'interférer dans une résolution de revendication. Ainsi, quand une communauté autochtone doit choisir parmi des terres et des ressources particulièrement importantes pour eux et que ce choix est entravé par des intérêts tiers ou quand un groupe autochtone souhaite conserver ou rétablir son intégrité territoriale, l'occupation originelle du groupe devrait alors être respectée.

Pour déterminer la possibilité d'acquisition d'un intérêt tiers par préemption, il sera nécessaire de déterminer la balance des intérêts. Aucune partie ne devrait avoir de droit automatique de préemption. Au contraire, on devra tenir compte de facteurs tels que le démembrement économique accru, le coût de compensation de l'intérêt tiers, la poursuite des buts et objectifs de la politique relative aux revendications, etc.

Lorsqu'il est nécessaire d'interférer avec un intérêt tiers, le gouvernement fédéral devrait d'abord essayer d'acquérir cet intérêt avec le consentement du tiers. Une autre alternative serait un retour futur de cet intérêt au groupe autochtone, par exemple lors de l'expiration d'une licence ou d'un permis. L'expropriation ne devrait être considérée qu'en dernier ressort.

Nous estimons qu'une représentation directe des intérêts tiers dans les négociations serait impraticable, car elle les rendrait encore plus complexes et plus longues. Des sujets tels que la représentativité pourraient compliquer et retarder les négociations davantage. Bien que le gouvernement continuera d'être l'arbitre ultime des intérêts autochtones et non-autochtones au cours des négociations, nous recommandons que des consultations et des mémoires spécifiques soient réalisés avec les parties tiers qui pourraient être défavorisés, afin d'avoir une connaissance plus approfondie des intérêts des tiers et de leurs problèmes. En plus, les tiers devraient bénéficier aussi des programmes d'éducation du public que nous recommandons dans le chapitre 5.

Les droits existants de tiers sur les terres traditionnelles des autochtones devraient être respectés. Les droits des tiers ne peuvent être affectés que dans certains cas. Dans tous les cas, de tels droits devraient être traités équitablement.

Le gouvernement fédéral, en collaboration avec la partie autochtone, devrait avertir confidentiellement et consulter les détenteurs d'intérêts tiers qui pourraient être défavorisés par les négociations.

f) Protection des intérêts autochtones avant règlement

Il y a de fréquents désaccords entre les groupes autochtones et le gouvernement fédéral pour décider si des projets d'exploitation devraient être autorisés et si d'autres aliénations de terre devraient être faites après qu'une revendication ait été acceptée et avant son règlement par voie de négociations. Par exemple, pendant plus d'une décennie, beaucoup de peuples autochtones au nord, du 60e parallèle, ont plaidé en faveur d'un moratoire sur l'exploitation en attendant la résolution de leurs revendications. Bien qu'un moratoire ait été imposé dans des zones spécifiques, le gouvernement a toujours refusé d'ordonner un moratoire général.

Nous convenons qu'un moratoire général pourrait créer une paralysie économique qui conduirait à des épreuves, dont certaines seraient, sans nul doute, pénibles pour les communautés autochtones dont les individus et les commerces locaux pourraient subir des pertes importantes.

D'un autre côté, la situation actuelle est injuste pour les groupes autochtones. Bien que le gouvernement fédéral ait accepté de négocier les revendications à l'égard de vastes régions, il continue à agir comme si les revendications n'existaient pas : la terre est aliénée, les projets sont autorisés, et les décisions de gestion sont faites sans égard (ou si peu) à la revendication. Pour le gouvernement, les affaires continuent comme à l'habitude. Comme les fonctions du gouvernement ne sont pas menacées par la revendication, il ne ressent pas le besoin de faire avancer les négociations.

Pendant ce temps, les autochtones voient leur domaine de revendication de plus en plus altéré par de nouveaux intérêts tiers. Leurs options disparaissent à vue d'oeil. Leur seul moyen d'encourager le gouvernement fédéral à tenir compte sérieusement de leur revendication est par le biais d'une action en justice. Étant donné le temps, le coût et l'incertitude du résultat du litige, les groupes autochtones n'en réfèrent aux tribunaux que dans des circonstances extrêmes. Ainsi, ceux dont les revendications ont été acceptées, mais qui ont peu de chance d'aboutir à la table de négociation avant un certain nombre d'années, pourraient être conduits à entreprendre des litiges pour protéger leur territoire d'un empiètement potentiel.

La négociation est préférable; aussi des étapes pour améliorer ses chances de succès devraient être entreprises. Notre politique propose la réalisation de trois objectifs. Premièrement, elle accroît la pression sur le gouvernement pour négocier rapidement et de bonne foi, contribuant ainsi à équilibrer le pouvoir de compromis entre les deux parties. Deuxièmement, elle donne aux autochtones une chance de jouer un rôle dans les décisions relatives au domaine revendiqué avant le règlement de la revendication. Troisièmement, elle permet aux groupes qui attendent leur tour a la table de négociation de ne pas se sentir obligés de recourir aux tribunaux pour protéger le statu quo.

Au nord du 60e parallèle, les groupes autochtones sont déjà activement impliqués dans la négociation, et étant donné que les terres et les ressources de cette région sont soumises à la compétence fédérale, l'approche devrait différer de celle qui devrait être prise au sud du 60e parallèle.

Durant le cours des négociations, les groupes autochtones au nord du 60e parallèle devraient être habilités à participer aux décisions concernant les activités ou les aliénations reliées au domaine revendiqué qui pourraient contrevenir à leur revendication. Les moyens d'une telle participation devraient être l'un des premiers sujets à négocier dans leur revendication.

Bien que nous ne recommandions aucun mécanisme particulier, nous croyons que la méthode de participation devrait être aussi simple et rapide que possible, qu'elle ne devrait pas être préparée dans l'intention de remplacer des structures plus élaborées pour la planification de l'utilisation des terres qui peuvent exister ou être mises en place plus tard, et qu'elle devrait assurer la protection des intérêts autochtones. Nous recommandons d'étudier en même temps la création d'un Fond du patrimoine autochtone. Des revenus provenant d'exploitations réalisées avant la résolution de la revendication pourraient être canalisés dans un tel fond, pour un partage ultérieur une fois que les détails de l'accord des revendications auront été finalisés.

La création de ces mécanismes de participation accorderait aux peuples autochtones une possibilité réelle de se prononcer sur ce qui se passe dans le domaine revendiqué. Cela pourrait également leur éviter, pour protéger leurs intérêts, d'avoir à participer à d'autres discussions de réglementation (comme à la Commission nationale d'énergie et au processus de révision de l'évaluation environnementale). Plutôt que de dépenser des ressources et un temps précieux à paraître devant de tels organismes, ils pourraient se concentrer sur les négociations.

Dans le sud, le gouvernement fédéral est moins à même de contrôler les activités à l'intérieur du domaine revendiqué, à l'exception des parcelles de terres fédérales. Le gouvernement ne devrait autoriser aucune activité dans ces régions sans avoir le consentement du groupe autochtone, à moins que cela ne soit d'intérêt national. Tout ministre responsable d'un ministère qui souhaite entreprendre des projets susceptibles d'être nuisibles aux intérêts autochtones mis en cause dans les revendications, devrait avoir l'obligation d'en aviser, au préalable, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait avoir la charge de communiquer les plans proposés au groupe autochtone concerné. Si aucune entente n'intervient entre les deux ministres sur la suite à donner au projet, la question devrait être référée au Cabinet pour décision.

Dans les domaines de compétence fédérale, au sud du 60e parallèle, pour lesquels une revendication globale a été acceptée, le gouvernement fédéral devrait restreindre les autorisations d'activités ou d'aliénations territoriales susceptibles de porter atteinte aux droits ancestraux revendiqués, à moins que de telles activités ou aliénations aient été acceptées par le groupe autochtone concerné, ou qu'elles soient d'intérêt national.

Tout en reconnaissant les limites de la compétence du gouvernement fédéral à éviter des aliénations au sud du 60e parallèle, nous croyons qu'il devrait agir en faveur d'un mécanisme permettant de solutionner les problèmes, conformément à ses responsabilités en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle. Un conflit récent, en Colombie-Britannique, entre une exploitation forestière et les Haida qui se prévalaient de leur titre ancestral, démontre que les coûts des recours en justice et de l'agitation sociale, associés à l'incertitude du règlement sont très élevés.

Malgré l'exhortation de nombreux groupes autochtones pour un moratoire général sur le développement des domaines revendiqués, nous ne croyons pas qu'une telle approche soit dans l'intérêt national. Nos recommandations essaient d'équilibrer l'intérêt public avec ceux des groupes autochtones, en s'assurant que ces derniers puissent participer aux décisions concernant leur territoire avant la conclusion des négociations.

Édification de l'autonomie gouvernementale

Avant l'arrivée des Européens, les sociétés autochtones vivaient en autarcie et dépendaient principalement de la récolte des ressources renouvelables. Ils utilisaient également des ressources non renouvelables et échangeaient avec d'autres groupes autochtones et plus tard avec les Européens. La colonisation et l'exploitation des terres par les nouveaux-venus européens perturba l'économie traditionnelle des autochtones. Les traités reconnaissent les intérêts économiques des peuples autochtones en leur garantissant des droits de chasse et de pêche sur les territoires inoccupés. Aucune des parties impliquées dans ces accords historiques, ne pouvait prévoir l'ampleur éventuelle de l'empiétement de la colonisation et son effet dévastateur sur l'économie des autochtones.

Les accords de revendication contemporains doivent contribuer à restaurer et développer des communautés autochtones économiquement viables. Ils doivent être assez souples pour permettre de modifier les perspectives de développement économique. Obliger les peuples autochtones à dépendre uniquement de leurs activités traditionnelles répéteraient les erreurs du passé et les condamneraient à mener une vie économique marginale.

En même temps, le mode d'économie fondé sur les ressources renouvelables doit être poursuivi et soutenu afin que l'option de développement par des moyens d'existence traditionnels soit toujours disponible. Les dispositions relatives au développement économique des ressources renouvelables pourraient prendre différentes formes, telles que le soutien des produits commercialisés issus de ces ressources et une garantie de revenu pour la chasse, le piégeage et la pêche autochtone.

La santé sociale, culturelle et politique des sociétés autochtones dépend d'un fondement économique solide, et ce sont ces facteurs qui devraient déterminer la meilleure manière d'atteindre leurs objectifs économiques. Si les accords sont positifs, ils devraient offrir une gamme d'options économiques.

a) Partage des revenus issus des ressources

La participation économique des autochtones au développement des ressources peut prendre différentes formes. Tel qu'étudié auparavant, celle-ci peut être le résultat de leur propriété sur les ressources du sous-sol dans certaines régions. Cependant, lorsque les ressources ne leur appartiennent pas d'autres mécanismes existants pourraient faciliter leur participation aux bénéfices économiques tirés de l'exploitation des ressources. De tels mécanismes pourraient comprendre un partage des redevances provenant de la Couronne, et un partage d'autres sources de revenus tels que les frais de licences, les frais de soumissions et les cotisations annuelles.

Dans le climat économique actuel, le trésor public a une capacité limitée pour subventionner les aux groupes autochtones. Le partage des revenus issus des ressources, permettrait d'amortir le coût des accords de revendications sur plusieurs années, et coïnciderait avec les objectifs de nombreux groupes autochtones qui ne souhaitent pas une compensation monétaire importante des droits perdus ou cédés. En fait, la plupart des groupes rejètent une approche de règlement monétaire car cela semble transformer leurs revendications en une vulgaire transaction foncière. De plus, beaucoup de groupes ont conscience, par expérience, qu'aucune somme, même énorme, ne pourra compenser les pertes passées ou futures de leurs titres ancestraux. Ils recherchent une méthode de partage des bénéfices, tirés des ressources des terres qu'ils ont utilisées et occupées, afin que leurs communautés puissent enfin connaître un niveau économique et de bien-être comparable à celui des autres communautés canadiennes.

Comme indiqué auparavant, le bien-être économique des sociétés autochtones devrait être l'un des objectifs de la politique en matière de revendications globales.

Les communautés autochtones reçoivent maintenant un financement extérieur d'une multitude de programmes fédéraux, qui ne font qu'accentuer leurs sentiments de dépendance et d'impuissance. La participation par les sociétés autochtones aux bénéfices réguliers d'une exploitation des ressources les aiderait, à la fois, à réduire leur dépendance à l'égard des transferts de paiements fédéraux, et à créer, dans les communautés, un sentiment d'indépendance économique.

La présence des possibilités de partage des revenus, dans les négociations de revendication, ne signifie pas pour autant qu'un règlement monétaire ne doive plus être inclus dans les accords. Il peut exister quelques domaines où les perspectives pour une exploitation rentable des ressources seront à long terme, tandis que le besoin de financement pour le développement économique est immédiat. Le cas échéant, une approche possible serait de fournir un financement immédiat en acompte sur des revenus partagés, tirés des ressources, qui augmenteront dans l'avenir. Il doit être souligné, cependant, que des acomptes sur de futurs revenus issus des ressources ne doivent pas être considérés comme un substitut des sommes destinées au développement économique et communautaire étudiés dans la prochaine section.

Un plafond doit-il être fixé relativement aux sommes destinées à un groupe autochtone dans le partage des revenus? Aucun plafond n'a été fixé sur le montant des revenus, issus des ressources au large des côtes, qui reviennent à la province de Terre-Neuve à la suite de l'Accord de l'Atlantique, dont l'objectif sous-jacent est d'aider à renflouer l'économie provinciale, qui a souffert historiquement d'un niveau assez élevé de chômage et d'un bas revenu per capita (Canada/ Terre-Neuve 1985). A l'échelle nationale, les communautés autochtones souffrent d'un niveau de chômage très élevé et d'un revenu per capita encore plus bas que dans la province de Terre-Neuve. Si le redressement de l'économie de Terre-Neuve est un objectif légitime de la politique nationale, il en est de même pour les sociétés autochtones.

D'autres arguments vont à l'encontre de la notion de plafond du partage des revenus tirés des ressources des autochtones. Généralement, les ressources à exploiter ne seront pas renouvelables (comme les minerais), renouvelables à longue échéance (comme les forêts), ou difficile à restaurer une fois qu'elles auront été soumises à des projets particuliers (comme l'eau utilisée à des fins hydro-électriques). Ainsi, la participation aux bénéfices de tels dévelop-

pements ne s'offre qu'une fois pour les communautés autochtones. Ces mêmes communautés subissent la plupart des coûts sociaux et environnementaux de l'exploitation des ressources, et devraient être capables de bénéficier des avantages économiques remplaçant d'autres pertes. Si le partage des revenus issus des ressources est salutaire aux communautés autochtones, toute la nation en bénéficiera au niveau des taxes, des profits économiques, et de la diminution des transferts de paiements.

Le gouvernement fédéral a rejeté l'idée d'inclure la question du partage des revenus issus des ressources, dans les négociations, prétextant que les coûts d'un accord doivent être connus à l'avance. Puisque nous croyons qu'il est injuste de chercher des règlements définitifs, nous ne croyons pas que cette objection soit valide.

Généralement, une approche ouverte au partage des revenus tirés des ressources devrait réduire la taille des composants monétaires des accords de revendications. Avec le temps, ce partage devrait avoir un effet positif sur l'économie fédérale. Cela ne veut pas dire que les sociétés autochtones devraient être les seules bénéficiaires de l'exploitation des ressources à l'intérieur de leurs domaines de revendications. En raison des services fournis et des coûts supportés pour favoriser cette exploitation, le Canada doit recevoir en retour une partie des bénéfices issus du développement des ressources. De plus, il faut reconnaître que, ayant à supporter des responsabilités accrues, les gouvernements territoriaux devraient également avoir accès aux revenus issus des ressources. Ainsi, là où les gouvernements territoriaux sont impliqués, les revenus provenant de l'exploitation des ressources devraient être partagés entre les groupes autochtones, le fédéral et les gouvernements territoriaux. Il est également possible que, relativement à certains projets, la marge de manoeuvre soit minime. Dans de tels cas, les gouvernements concernés et les groupes autochtones seront peut-être obligés de choisir entre l'abandon de projet d'une part et l'absence de revenus issus de ressources à partager, d'autre part.

Quand les gouvernements provinciaux participent à des négociations de revendications, ils devraient être encouragés à adopter la même ouverture d'esprit dans les négociations relatives au partage des revenus provenant des ressources.

Finalement, il faut signaler que là où plusieurs groupes autochtones résident dans la même juridiction, chacun d'entre eux peut avoir sa propre proposition de partage des revenus issus des ressources. Toutefois, il peut exister des circonstances où l'exploitation de certaines ressources devienne excessivement complexe, à moins qu'un

partage des revenus de telles ressources soit possible à l'échelle de la juridiction. Dans de tels cas, les groupes autochtones devraient être encouragés à coordonner leurs propositions.

A l'intérieur des domaines de compétence fédérale, la politique des revendications devrait favoriser des négociations capables d'explorer différents moyens de permettre aux groupes autochtones de partager les revenus issus de l'exploitation des ressources dans leur territoire traditionnel. Des mécanismes de partage des revenus doivent reconnaître que la nation, dans son ensemble, est en droit de recevoir un retour financier provenant de l'exploitation des ressources. Les négociations devraient tenir compte de la délégation future des responsabilités aux gouvernements territoriaux et du fait que de tels gouvernements nécessiteront des fonds leurs permettant de faire face à leurs responsabilités publiques.

b) Compensation monétaire

Quelle est aujourd'hui la valeur du titre ancestral sur les territoires traditionnels des Nishga en Colombie-Britannique ou des Inuit du Labrador? Quelle était leur valeur au début de leur colonisation européenne? Quelle a été la valeur de l'exploitation des terres entretemps et que sera-t-elle dans le futur? Ces questions démontrent l'absurdité de chercher une formule compensatoire.

Beaucoup de groupes autochtones reconnaissent cette difficulté. Ils croient également que l'argent ne pourrait jamais compenser complètement leurs territoires traditionnels. Ainsi, ils recommandent que tout paiement direct, pour les revendications territoriales, soit destiné au développement de communautés auto-suffisantes.

Le gouvernement fédéral devrait oublier la notion d'une transaction finale ou d'une compensation de l'utilisation passée ou future de la terre. En plus de fournir des occasions de croissance économique, la contribution financière devrait être comprise comme le symbole tangible de la volonté canadienne à créer de nouvelles relations avec les peuples autochtones.

Les accords doivent également contenir d'autres dispositions - comme le partage des revenus tirés des ressources - qui contribueront au développement de communautés auto-suffisantes. Ces autres dispositions peuvent avoir une plus grande portée à long terme, mais le besoin à court terme d'un capital de développement ne devrait pas être oublié

si les communautés autochtones deviennent capables de participer aux développements qui surviennent dans leurs régions.

Comment le gouvernement fédéral peut-il déterminer le niveau appropriée d'une contribution financière? La première considération devrait être un niveau de capitalisation qui donnerait au groupe autochtone le potentiel lui permettant de développer son économie future suivant ses propres termes. Chaque groupe peut présenter un cas différent. Les ressources de ces terres traditionnelles et d'autres éléments de cet accord, conduiront sans aucun doute à des formulations très différentes du capital requis et du système à utiliser pour remettre les fonds aux entreprises autochtones. Pour ces raisons, les dispositions monétaires à travers le pays ne seront ni comparables, ni identiques. Une formule standard ignorerait les différences régionales et locales et ne devrait pas être employée.

Le montant du capital à libérer dépendra des variables de l'accord, comme des régimes de gestion du territoire, de l'autonomie gouvernementale et du partage des revenus issus des ressources. Si les groupes autochtones sont déterminés à un plus grand contrôle de la terre et des ressources, alors une contribution financière directe plus réduite sera requise. Les accords relatifs au partage des revenus issus des ressources, limiteront également l'apport de capitaux dans l'avenir, car les groupes autochtones seront à même de partager les bénéfices de l'exploitation.

Puisque le financement est destiné à un développement économique, il ne devrait pas être remis à des individus, mais à une organisation libre de prendre ses propres décisions, et responsable de ses actes envers ses propriétaires plutôt qu'envers le gouvernement. Conformément au principe d'incitation au développement économique, les transferts de capitaux et le territoire non exploité résultant du processus des revendications devraient être exempts de taxes.

Le financement ne devrait pas nécessairement faire l'objet d'un paiement forfaitaire; les groupes autochtones peuvent être intéressés à ce qu'il soit étalé sur un grand nombre d'années. Pour sa propre planification financière, le gouvernement fédéral peut vouloir échelonner le financement sur plusieurs années.

Le gouvernement fédéral devrait également considérer des accords intérimaires afin de remettre une partie du capital de développement au groupe autochtone en acompte sur l'entente complète. Ce versement partiel démontrerait la bonne foi du gouvernement et permettrait au groupe autochtone de faire progresser son économie future. Puisque le

montant nécessaire de capitalisation peut varier suivant d'autres aspects de l'accord, l'accord financier devrait être l'un des derniers sujets négociés avant l'entente complète.

Une fois l'entente complète signée, le montant de capitalisation sera ferme. Il est évident que certains groupes autochtones réussiront dans l'investissement de leur capital, alors que d'autres n'y parviendront pas. Ceux qui investissent des fonds localement investiront dans des régions du pays où peu de non-autochtones sont disposés à en faire autant en raison des occasions économiques limitées et de la courbe croissance/faillite qui caractérise tant d'exploitations locales fondées sur les ressources. D'un autre côté, la possibilité de modifier l'accord sur la capitalisation en cas d'échec pourrait ne servir qu'à maintenir les liens de dépendance à la bourse fédérale. Cependant, les programmes gouvernementaux de développement économique devraient comprendre l'élaboration de corporations autochtones.

Des événements extérieurs, tels qu'un gel de l'importation des fourrures par d'autres pays ou un désastre écologique majeur, pourraient avoir un effet dévastateur sur l'économie des communautés autochtones. Le fait qu'elles soient autochtones ne devrait pas justifier leur mise à l'écart des programmes gouvernementaux ou de dédommagements dans des circonstances extraordinaires.

En étudiant la question de la compensation monétaire, nous avons considéré l'état financier actuel du gouvernement du Canada. Il n'y a pas de doute que les disponibilités financières du gouvernement détermineront le montant de la contribution fédérale. Certains pourraient soutenir que les groupes autochtones ne devraient pas être pénalisés financièrement de la mauvaise gestion financière des autres. Bien que cet argument ait quelque mérite, il ne tient pas compte des restrictions financières actuelles de tous les gouvernements. Nous sommes également convaincus que nous devons abandonner l'idée que de grosses sommes suffiront à répondre aux besoins des peuples autochtones. L'argent n'a pas été la solution il y a cent ans et ne l'est pas plus aujourd'hui. L'établissement d'institutions politiques, l'accès aux ressources, et le partage des revenus futurs provenant des terres constituent une contribution beaucoup plus importante pour permettre des bénéfices durables.

La plupart des régions du pays où des revendications restent à régler sont sous-développées et l'injection de capitaux sera profitable aux économies régionales. Les sommes destinées au développement économique des autochtones contribueront, à long terme, au développement de ces régions. Enfin, au fur et à mesure de la croissance des économies

autochtones, une diminution des dépenses gouvernementales dans les programmes sociaux devraient survenir.

Un objectif central de la politique proposée en matière de revendications est l'amélioration des relations entre les sociétés autochtones et le Canada. L'un des plus importants résultats de cette amélioration sera un développement économique permettant aux sociétés autochtones de s'affranchir de l'assistance et des aumônes gouvernementales. Ce développement peut prendre beaucoup de formes différentes, fondées soit sur le soutien de la récolte traditionnelle des ressources renouvelables, ou sur l'exploitation d'autres ressources dans de nouvelles entreprises. Ces choix, et la possibilité de réussir ou d'échouer, doivent être ceux du groupe autochtone et non du gouvernement.

Nous ne pouvons compenser complètement l'utilisation et l'occupation passées des territoires ancestraux traditionnels, mais nous pouvons envisager les possibilités futures. Les peuples autochtones doivent avoir une occasion de partager les bénéfices économiques du futur.

Les accords devraient comprendre une disposition relative au capital nécessaire aux groupes autochtones pour un développement de leurs communautés et de leur économie. Les montants peuvent varier d'une région à une autre, dépendamment de ce qui est nécessaire pour bâtir des économies auto-suffisantes. Les groupes autochtones devraient avoir la possibilité d'utiliser les fonds comme ils l'entendent, pour le développement économique et celui de la communauté. De tels fonds devraient être détenus, non par des individus, mais par des organisations responsables de leurs actes devant le groupe autochtone. Quelques fonds pourraient être remis en acompte, mais l'allocation totale ne devrait pas être fixée avant de parvenir à une entente complète. Le montant total devrait être fixé dans l'entente complète.

c) Formation

Beaucoup de groupes autochtones nous ont fait remarquer le besoin urgent de programmes de formation pour les préparer aux responsabilités et possibilités apportées par un accord global. Actuellement, les communautés autochtones qui souhaitent démarrer de nouvelles entreprises commerciales doivent s'adresser à des personnes extérieures à

leurs communautés, à la fois pour recevoir le conseil d'experts et pour acquérir les compétences requises pour une gestion efficace de leur affaire.

L'éducation et la formation ne devraient pas être retardés jusqu'à la fin des négociations, car il faut un temps considérable avant d'acquérir les connaissances nécessaires. Des ressources devraient être disponibles dès maintenant pour que, dès la signature des accords, les communautés autochtones puissent posséder les compétences requises à l'administration et à l'implantation desdites ententes.

Des programmes gouvernementaux devraient être offerts aux communautés autochtones, pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires aux affaires, à l'administration et à la gestion, pour la mise en application des accords de revendications et le développement de communautés économiquement viables.

Matières politiques, sociales et culturelles

Les peuples autochtones du Canada possèdent une tradition culturelle très riche, fondée sur des systèmes politiques et sociaux complexes et variés; cependant, la colonisation et l'implantation des Européens ont sévèrement affecté l'intégrité et la stabilité de leurs sociétés.

L'idéologie coloniale partait du principe de supériorité des valeurs européennes, et ne permettait pas de reconnaître les droits collectifs des peuples autochtones. Cette idéologie souhaitait protéger les peuples autochtones en attendant de les « civiliser » et de les assimiler.

Une politique en matière de revendication axée sur l'affirmation des droits légitimes des peuples autochtones plutôt que sur leur assimilation doit respecter les valeurs particulières et les traditions des sociétés autochtones. Elle doit également s'occuper du bien-être social futur des communautés autochtones et de l'élaboration d'institutions politiques autonomes. C'est alors seulement que la politique pourra aboutir à des accords durables qui définiront une nouvelle relation entre les peuples autochtones et les gouvernements au Canada.

En conformité avec les objectifs de la politique proposée en matière de revendications, l'envergure des négociations devrait inclure

les matières politiques, sociales et culturelles. Les peuples autochtones devraient exercer le plus grand contrôle possible sur les sujets qui affectent directement la conservation et l'amélioration de leur culture. Ils devraient être également en mesure de négocier des dispositions pour assurer le bien-être social de leurs communautés.

Le processus des revendications devrait offrir l'occasion aux peuples autochtones de créer leurs propres institutions politiques en négociant avec les représentants des gouvernements appropriés. En principe, les peuples autochtones devraient être libres de déterminer le genre de gouvernement qui leur conviendrait le mieux; cependant, des discussions entre les gouvernements et les peuples autochtones seront nécessaires pour déterminer comment la structure d'une autonomie politique des autochtones pourra être reliée à l'ensemble du système politique canadien.

Le gouvernement fédéral devrait négocier l'autonomie gouvernementale dans le processus des revendications portant sur les terres, où il a actuellement une compétence exclusive. Quand des terres provinciales et des responsabilités législatives seront impliquées, le gouvernement provincial devra faire partie des discussions pour déterminer quelle juridiction les gouvernements autochtones pourront exercer ainsi que la relation entre les institutions autochtones et provinciales.

Les accords de revendications définiront une nouvelle relation entre les gouvernements et les peuples autochtones concernés, fondée sur la reconnaissance et l'affirmation de leurs droits particuliers. En plus de fournir un cadre de travail fondé sur la certitude en matière de terres et de ressources, et de fournir des occasions d'autosuffisances économiques, les accords devront également comprendre des dispositions qui répondront aux besoins sociaux et culturels des sociétés autochtones.

Ainsi, les accords devraient comprendre des dispositions culturelles concernant les activités archéologiques sur les terres traditionnelles, le retour des artefacts trouvés lors de ces activités, le soutien d'une éducation appropriée à la culture, l'utilisation et l'enseignement des langues et des communications autochtones. Pour rencontrer les objectifs sociaux, des dispositions devraient inclure des commissions scolaires, l'administration de la justice, des services de santé, et des services sociaux.

Les matières politiques liées aux structures et aux pouvoirs des institutions d'un gouvernement autonome sont essentielles à l'accomplissement de tous les objectifs du processus des revendications. Les

peuples autochtones eux-mêmes sont les mieux placés pour déterminer comment leurs intérêts économiques, sociaux et culturels devraient être poursuivis.

Les gouvernements devraient s'engager, dès le début des négociations, à partager une gamme de pouvoirs avec les peuples autochtones. Si les gouvernements s'ouvrent davantage à l'idée d'un partage du pouvoir, les négociations seront plus rapides et aboutiront à une application plus rationnelle de l'accord. L'exclusion des matières politiques du processus des négociations a conduit vers une situation où les groupes autochtones ont dû négocier avec un grand nombre de bureaucrates pour obtenir des pouvoirs de conseil et d'administration limités. Le système qui en est résulté pouvait avoir un sens dans une perspective de bureaucratie décentralisée, mais il ne correspond pas aux besoins des communautés autochtones. Des institutions de gouvernement autonomes, conçues par les peuples autochtones, devraient formuler des politiques, établir des priorités et développer des plans à long terme suivant leurs propres intérêts et aspirations. La souplesse dans les matières sociales, politiques et culturelles est essentielle afin que les programmes, administrations et structures puissent être ajustés conformément à l'évolution des sociétés autochtones.

Processus de négociation et mise en oeuvre des accords

Archives publiques Canada/C-68920

Signature du Traité n° 9 à Windigo, en Ontario, le 18 juillet 1930.

CHAPITRE 5 PROCESSUS DE NÉGOCIATION ET MISE EN OEUVRE DES ACCORDS

PRINCIPES

Il n'entrait pas dans notre mandat de considérer d'autre méthode que celle de la négociation pour résoudre les revendications autochtones. Il ne fait aucun doute que la négociation est le meilleur moyen de régler les questions relatives aux droits ancestraux préservés; cependant, à moins qu'une politique plus efficace de négociation ne soit adoptée, les groupes autochtones pourraient n'avoir d'autre choix que le recours aux tribunaux.

Les négociations sont préférables pour de multiples raisons. Premièrement, elles sont les plus susceptibles de concilier les intérêts des autochtones et des gouvernements. Alors que par la voie des négociations les parties peuvent contrôler d'une certaine façon l'issue du problème, la voie litigieuse, elle, n'offre d'autres solutions que de voir une partie gagner au détriment de l'autre, avec les conséquences que cela entraîne. La conciliation des intérêts et un consensus, éléments essentiels à une conclusion acceptable des revendications, ne seront sûrement pas atteints dans des actions en justice.

Ensuite, contrairement au litige, une négociation peut être réellement globale. Beaucoup de questions qui devront être posées au cours des négociations dépassent le domaine juridique et ne sauraient être résolues par les tribunaux. Des accords de revendications peuvent envisager l'avenir, alors que des litiges ne cherchent qu'à compenser des dommages passés. Les négociateurs peuvent expliquer en détail les besoins économiques futurs de la communauté autochtone et leur conception des institutions politiques et de gestion qui leur semblent convenables. Les litiges n'offrent, par contre, pratiquement pas de tribune pour discuter de ces problèmes.

Enfin, les litiges stimulent la confrontation et cette attitude ne peut que réduire les chances de développer un véritable « contrat social » entre les communautés autochtones et non-autochtones du Canada.

La supériorité de la négociation sur le litige est une raison cruciale pour adopter une politique de revendications globales plus efficace. Cependant, à moins que les négociations ne fournissent une solution rapide et efficace des revendications, et ce tout en préservant les droits autochtones pendant la durée desdites négociations, les groupes autochtones n'auront d'autres choix que de recourir aux tribunaux afin de protéger leurs droits.

Une politique de revendications globales ne permettant pas aux groupes d'espérer une négociation avant un grand nombre d'années, est une alternative qui leur paraît impraticable comparée aux litiges. Le plus souvent, cette situation est susceptible de se présenter lorsque les territoires sont aliénés et les ressources exploitées sans égard aux droits ancestraux. C'est pourquoi, une nouvelle politique de négociation des revendications globales devrait chercher à résoudre ces revendications dans un délai raisonnable et devrait protéger les intérêts autochtones pendant toute la durée des négociations.

Suite aux récents événements juridiques et constitutionnels, déjà mentionnés, il est temps que le gouvernement fédéral considère les négociations des revendications globales dans une optique générale de reconnaissance des droits ancestraux, plutôt que le contraire. Une telle reconnaissance devrait améliorer le climat des négociations. Beaucoup de groupes autochtones ont été déroutés par l'attitude des précédents gouvernements qui s'engageaient dans les négociations sans vouloir admettre que les droits étaient en question. Le refus du gouvernement de reconnaître l'existence des droits ancestraux a également été perçu comme l'affirmation de son autorité pour décider à la fois du rythme et de l'étendue des négociations. Cette position a engendré une méfiance des groupes requérants à l'égard du gouvernement et lui a valu des sarcasmes sur son engagement dans le processus des négociations. Enfin, le refus de reconnaître l'importance des droits va à l'encontre de la réalité constitutionnelle et légale.

La reconnaissance générale, dont nous nous faisons les apôtres n'implique pas que le gouvernement fédéral doit reconnaître sa responsabilité à l'égard de chaque revendication. Si des négociations individuelles devaient échouer, il serait possible qu'un litige s'ensuive. Aucun des adversaires potentiels ne voudra admettre une responsabilité qui pourrait lui être opposée dans des procédures judiciaires subsé-

quentes. Cependant, la reconnaissance générale des droits ancestraux proposée ne devrait pas empêcher la Couronne de débattre de l'existence ou du contenu des droits ancestraux dans les cas spécifiques qui pourraient être portés en justice.

Le gouvernement fédéral devrait reconnaître que la reconnaissance constitutionnelle et juridique des droits ancestraux au Canada offre une base de négociation des revendications globales.

Bien que la théorie légale, relative aux autochtones, ait évolué depuis le siècle dernier, son évolution vers des règles et des principes clairs dans le droit canadien a été lente. Il en résulte que de nombreuses questions légales ne sont pas encore résolues et pourraient le demeurer pendant encore plusieurs décennies. Lorsqu'il existe une controverse légale, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait aborder les négociations avec une inteprétation de la loi, plus généreuse qu'étroite. Cette approche serait conforme aux obligations fiduciaires du gouvernement, soulignées par la Cour suprême du Canada dans le cas Guérin, et serait compatible avec les pouvoirs constitutionnels du gouvernement qui lui sont conférés en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle, ainsi qu'avec l'enchâssement des droits ancestraux dans la Constitution en 1982. De plus, elle serait en accord avec l'opinion exprimée par la Cour suprême du Canada dans le récent cas Simon. Après avoir reconsidéré la phraséologie employée par le juge Patterson dans l'affaire Syliboy, où il se réfère aux Indiens comme à des « non civilisés ou sauvages » qui n'ont pas la capacité de conclure des traités, le juge en chef Dickson observe :

> « Il convient de remarquer que le langage utilisé par le juge Patterson [...] traduit les préjugés d'une autre époque de notre histoire. Un tel langage n'est désormais plus acceptable en droit canadien et est en effet incompatible avec une sensibilité grandissante à l'égard des droits des autochtones au Canada. » (Nous soulignons).
>
> (Simon c. la Reine 1985, p. 13)

L'incertitude légale persiste à cause des effets des défenses fondées la prescription, la doctrine du « laches »[1] (négligence, retard indû) et le principe « d'estoppel »[2] (empêchement) dans des procès relatifs au titre ancestral. De telles défenses trouvent leur justification dans des politiques défendables, comme celle qu'il est souhaitable d'affirmer ses droits dans un délai raisonnable et celle qu'il est difficile de conserver des preuves sur de longues périodes de temps. Hors de leurs objectifs légitimes, celles-ci ne devraient pas être considérées par une politique gouvernementale favorisant la négociation des revendications autochtones, plutôt que le litige. Il est injuste de la part du gouvernement d'inviter des groupes autochtones à une table de négociation, tout en se réfugiant derrière des défenses qui s'appuient sur le temps écoulé. Une telle position serait contraire à une détente dans les négociations.

Pour démontrer son engagement sincère dans le processus des négociations, le gouvernement fédéral devrait suspendre l'application de telles doctrines après le dépôt d'une revendication globale. Si la revendication devait être rejetée, ou si les négociations devaient échouer par la suite, il redeviendra opportun de les prendre en considération. Nous croyons qu'un tel engagement prouverait la bonne foi du gouvernement dans le processus de négociation, et devrait contribuer à un climat de confiance et de coopération à la table de négociation.

A la suite du dépôt d'une revendication globale, le gouvernement fédéral devrait cesser d'élever des objections juridiques techniques, comme la prescription, la doctrine du « laches » et le principe de l'« estoppel » dans les litiges, entre le dépôt d'une revendication et son rejet, ou l'échec des négociations.

Les groupes autochtones, sans exception, possèdent peu de ressources en dehors de leur intelligence, de leur engagement et de la compétence de leurs chefs, lorsqu'ils s'assoient à la table de négo-

---

1 - « Laches » : peut être définie comme un délai déraisonnable à faire valoir un droit, accompagné par un changement de circonstances réelles ou présumées, entraînant la déchéance. (York v. Powell (1909), 10 W.L.R. 407 at 410 (C.A.). (Traduction)

2 - « Estoppel » : règle de droit déclarant irrecevable le retour sur une déclaration ou la dénégation de faits dont l'existence a été affirmée antérieurement, lorsqu'une telle attitude porte préjudice aux personnes qui s'y sont fiées ou en ont tenu compte. (Quemner, Dictionnaire juridique, Éditions de Navarre, Paris).

ciation face aux représentants du gouvernement du Canada qui possèdent eux des ressources et un pouvoir écrasants. C'est le gouvernement qui décide de l'approbation des revendications, du montant des sommes qui seront allouées au groupe requérant pour la recherche et la négociation, du moment où commenceront les négociations ainsi que de la procédure. A l'exception des recours en justice portant sur des projets d'exploitations importants, la patience du gouvernement dans ces négociations semble illimitée. Il est vraiment étonnant que les groupes autochtones aient encore un peu de confiance en l'honnêteté du processus, ou dans le souhait gouvernemental de solutionner rapidement les revendications.

Le processus des négociations devrait être équitable et devrait encourager une évolution accélérée des négociations vers un accord.

Il ne sera jamais possible d'atteindre un parfait équilibre du processus, ni une entière équité. Cependant, des démarches peuvent être prises en vue d'augmenter cette équité et de favoriser le progrès des négociations. Dans les sections qui suivent, plusieurs démarches vers un nouveau processus sont suggérées pour atteindre ces objectifs.

Le processus que nous recommandons devrait commencer par la soumission d'une revendication au Programme de revendications territoriales du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, (ancien Bureau des revendications des Autochtones), qui à son tour devrait répondre dans un délai raisonnable. Dans le cas d'un rejet, les raisons devraient être données, et il devrait être possible de faire appel auprès du ministre. Avant qu'une revendication puisse faire l'objet d'une négociation, une entente-cadre devrait être négociée. Celle-ci devrait porter sur le financement des négociations, l'étendue de leur contenu, le temps imparti, les procédures de ratification, les prévisions concernant la mise en oeuvre des ententes-secondaires ainsi que celles portant sur la certitude et la souplesse qui seront accordées aux divers éléments d'un accord éventuel. La conclusion d'une entente-cadre devrait permettre d'inscrire le groupe en tête de liste pour des négociations en profondeur. Les ententes secondaires pourraient être implantées au cours des négociations et avant la signature de l'entente complète. Les accords devraient prévoir les arrangements futurs de leur mise en oeuvre, de leur révision et des méthodes permettant de résoudre les conflits.

Un élément constitutif du processus proposé devrait être le retrait de certaines fonctions du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les décisions de financement pourraient être prises par le Secrétariat d'État. Un commissaire indépendant aux Accords de

revendications territoriales autochtones pourrait être chargé de surveiller et de faciliter l'application de la politique, du processus et de la mise en oeuvre des accords.

Ces modifications paraissent essentielles pour réduire le temps des négociations et pour renouveler la confiance des autochtones dans l'honnêteté du processus.

SUPERVISION INDÉPENDANTE DU PROCESSUS

Le ministère des Affaires indiennes et du nord, par le biais du Programme des revendications territoriales (ancien Bureau des revendications des Autochtones), est responsable de l'acceptation ou du rejet des revendications et du financement des groupes autochtones au cours des négociations. Son ministre a le mandat général de représenter la position gouvernementale dans les négociations; dans le même temps, il doit agir en tant que fiduciaire pour les groupes autochtones, ce qui ne manque pas de provoquer des conflits d'intérêts.

De plus, comme nous l'avons mentionné, les pouvoirs de négociation des deux parties sont inégaux. En l'absence de litiges imminents, occasionnés par de grands projets d'exploitation, la patience fédérale au cours des négociations est sans limite, à l'opposé des groupes autochtones. Pour eux, le règlement des négociations est une question vitale qui consume la plupart de leur temps et de leur énergie. A l'exception de subventions et de prêts gouvernementaux, leurs ressources financières sont pratiquement inexistantes. Contrairement à ce qui se produit dans une négociation employeur/employés, les groupes autochtones ont peu de prises sur les négociations, et ne peuvent, au mieux, que faire appel à la sympathie du public. Leur seul autre outil est la voie litigieuse, mais, pour des raisons déjà expliquées, cette option est rarement réaliste.

La création d'une fonction indépendante et neutre est essentielle à la solution de plusieurs problèmes existants dans le processus actuel. Ainsi nous recommandons qu'un commissaire aux Accords de revendications territoriales autochtones soit nommé par le gouvernement fédéral pour veiller à l'équité et au progrès des négociations et pour accélérer le règlement des revendications.

Le commissaire devrait être nommé par arrêté en conseil après concertation du ministre, des organisations autochtones appropriées, du Comité permanent pour les Affaires indiennes et du Nord et de la Chambre des communes, pour s'assurer que la personne choisie mérite toute leur confiance et leur respect. Le commissaire devrait faire rapport au Comité permanent.

Bien que la création du bureau du commissaire par texte législatif en assurerait la stature et le degré de permanence mérités, on doit reconnaître qu'une telle législation nécessite un certain temps avant son entrée en vigueur. Ni le gouvernement, ni les groupes autochtones, ne devraient voir leur temps et leur énergie déviés de la poursuite des négociations actuelles. C'est pourquoi, nous sommes en faveur de la création d'un bureau par le moyen d'un arrêté en conseil. Pour assurer l'indépendance du commissaire, l'arrêté en conseil devrait établir son bureau hors du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et placer son administration sous l'auspice du Bureau du Conseil Privé. Une fois que le bureau aura commencé à fonctionner pendant une courte période de temps, il faudra sérieusement considérer la possibilité de son institution par voie législative.

Les charges et les obligations du commissaire devraient être :

- de surveiller les négociations des revendications et d'en faire rapport annuellement au comité permanent, ainsi que de ses activités et du progrès des négociations;

- de faire des recommandations au comité permanent afin d'améliorer le progrès des négociations;

- d'examiner et de faciliter la résolution de tous les problèmes liés aux questions posées par les négociations, à la demande d'une partie négociante;

- d'offrir des services de médiation à la demande d'une partie négociante;

- de demander une audience au comité permanent, de sa propre initiative, pour faire rapport du cours d'une négociation particulière, et de faire des recommandations liées au progrès des négociations; et,

- de veiller à la mise en oeuvre des accords de revendications et d'en faire rapport.

Pour mener à bien ces charges et obligations, le commissaire devrait être habilité à :

- convoquer et ajourner les réunions avec les parties négociantes;

- poser des questions et demander des réponses aux parties négociantes, et, en consultation avec la partie concernée, imposer un délai raisonnable pour les réponses. Il devrait être demandé aux parties ne pouvant rencontrer ces demandes, de fournir des raisons écrites au commissaire et aux autres parties en présence dans les négociations;

- imposer, suite à une consultation avec les parties négociantes, des dates limites pour l'achèvement de tout processus ou étape du processus en cours d'examen;

- faire des recommandations aux parties négociantes pour permettre d'identifier des solutions mutuellement acceptables aux questions litigieuses;

- donner des conseils à l'agence gouvernementale responsable des décisions de financement; et

- recommander que les négociations soient suspendues temporairement ou ad vitam aeternam, à la suite de consultations avec les parties négociantes.

Le commissaire serait, en fait, un « gardien du processus. » Cette nomination enlèverait au ministère quelques-unes des charges qu'il remplit actuellement, et ajouterait beaucoup au processus en lui permettant d'être plus équitable, plus rapide et plus ouvert à l'attention publique.

En tant que surveillant du processus, le commissaire serait particulièrement qualifié pour identifier les faiblesses et les problèmes de politique et pour veiller à son application. Bien que des modifications à la politique ou au processus devraient être initiées par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et approuvées par le Cabinet, le rapport du commissaire au comité permanent devrait signaler les problèmes aux fins de discussion publique, augmentant ainsi la probabilité d'une réponse gouvernementale. Le rapport annuel pourrait également commenter les progrès en cours de toutes les

revendications acceptées, le progrès des revendications en cours de négociation, l'application des critères d'accès, la justesse des décisions prises par l'agence chargée du financement, et l'efficacité et l'équité d'ensemble de la politique des revendications.

Une communication régulière entre le commissaire et le comité permanent laisse entrevoir d'autres moyens de promouvoir les progrès des négociations. Le pouvoir du commissaire de convoquer des réunions avec les parties négociantes et de leur demander des renseignements pourrait lui permettre d'identifier les raisons du manque de progrès, quand cela se produit. Lorsque le commissaire est incapable de faire avancer les négociations, il devrait avoir la possibilité d'en référer au comité permanent, en soulignant les raisons du retard et ses recommandations. Un survol du problème devant le comité de la Chambre des communes pourrait inciter les deux parties, en particulier le gouvernement fédéral, à concilier leurs différences.

L'autorité du commissaire à recommander la suspension temporaire ou indéfinie des négociations est importante. Une suspension temporaire pourrait servir de période d'accalmie pendant laquelle les deux parties pourraient reconsidérer leur position ou chercher le renouvellement de leur mandat. Une suspension temporaire ne devrait pas aboutir à une perte du financement accordé au groupe autochtone. Une suspension indéfinie aurait un impact énorme sur le groupe autochtone et presque nul sur le gouvernement fédéral. C'est pourquoi cette démarche ne devrait être considérée par le commissaire que dans les circonstances les plus extrêmes, lorsqu'un groupe autochtone est seul responsable du manque persistant de progrès dans les négociations. En raison du nombre de groupes autochtones attendant de prendre part à des négociations, il est injuste d'accorder à des groupes démontrant peu ou pas d'intérêt à la conclusion des accords, le monopole des ressources limitées qui sont disponibles dans les négociations.

Nous n'envisageons pas de mini-bureaucratie entourant le commissaire. Son bureau ne devrait pas avoir à mener des recherches exhaustives et démesurément longues, mais devrait servir de banque d'information, de documents et de données recueillies par les parties négociantes, et mis à la disposition des autres groupes. Toute recherche indépendante devrait être limitée à la réunion de faits permettant d'assister le commissaire dans ses fonctions. Nous estimons qu'un assistant professionnel à plein temps, un service de secrétariat de soutien, et un budget pour la tâche de médiateur devraient être suffisants.

ÉTUDE DES DÉCISIONS D'ACCES

Actuellement, les revendications sont soumises à l'étude du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les exigences d'une soumission initiale sont minimes, car le Bureau des revendications des Autochtones (Programme des revendications territoriales) engage habituellement des conseillers de l'extérieur, ou des enquêteurs, ou les deux, pour savoir si la revendication est fondée sur l'utilisation et l'occupation traditionnelle et si elle rencontre généralement les critères d'admissibilité. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait toujours avoir la responsabilité de la décision initiale à l'égard de l'admissibilité d'une revendication au processus des revendications globales, en vertu des critères d'accès. Cette décision devrait être prise dans un délai raisonnable, et, dans tous les cas, le délai maximum devrait être de douze mois après la soumission de la revendication.

Bien que très peu de revendications aient été rejetées, la justification de ce rejet n'a pas toujours été fournie. Le rejet d'une revendication ne laisse que peu de choix au groupe autochtone. Il peut recourir aux tribunaux, ou il peut rechercher des remèdes par le biais d'autres processus, tels que des discussions relatives à une autonomie gouvernementale ou à la restauration de traité. En raison de l'effet dramatique pour un groupe de voir sa revendication rejetée, nous croyons que en cas de rejet, les raisons qui ont motivé cette décision devraient être soumises par écrit. Ce geste permettra au groupe d'évaluer les autres options qui lui restent. De plus, si une revendication est rejetée, le groupe devrait avoir le droit de faire appel de la décision ministérielle auprès du ministre.

Le commissaire aux Accords des revendications territoriales autochtones devrait veiller à la bonne application des critères d'accès au processus. Dans un rapport annuel au comité permanent, il pourrait soumettre ses commentaires à l'égard de l'application équitable et logique des critères, de même qu'à la nécessité de les élargir ou de les restreindre.

La réunion de décisions opportunes, de raisons de rejets, d'appel auprès du ministre, et de l'examen annuel du commissaire sur l'application des critères d'accès, devrait permettre de prendre les décisions relatives à l'accès avec plus d'équité et d'ouverture.

ENTENTES-CADRES

Avant d'entamer des négociations importantes, il est essentiel que les parties soient sensibilisées aux espoirs de la partie opposée. Ceci devrait permettre d'accélérer le processus des négociations en fournissant une première identification des sujets sur lesquels les souhaits des parties sont profondément divergents. Dans de tels cas, aucune partie ne devrait perdre son temps et ses ressources dans des négociations infructueuses. Des négociations improductives ne font pas seulement perdre du temps et de l'argent, mais sont également injustes pour les autres groupes dont les revendications ont été acceptées mais ne figurent pas encore en tête de liste en vue d'une négociation prochaine. Avant d'entamer les négociations en profondeur, les parties devraient négocier une entente-cadre. Celle-ci porterait sur l'envergure des négociations, la durée anticipée des négociations, les méthodes de financement, le processus de ratification, la mise en oeuvre des ententes secondaires, et la prévision des éléments fixes de l'accord par rapport à ceux qui sont flexibles. La mise sur pied d'une entente-cadre permettrait de fournir une structure et une atmosphère positive et constructive pour les négociations à venir. Dans un sens, les discussions relatives à l'entente-cadre ne seront rien de plus qu'un ensemble de réunions pour établir l'ordre du jour des négociations. L'entente-cadre sera utilisée comme un protocole d'intention, et, bien que non obligatoire envers les parties, fixerait le contexte futur des négociations en profondeur.

Une entente-cadre devrait traiter d'un nombre limité de questions essentielles. Elle devrait souligner l'envergure des négociations en profondeur, en précisant les sujets que chaque partie désire discuter. L'entente devrait également préciser les éléments de l'accord ayant des chances réelles d'aboutir à une conclusion, et les sujets qui devront être soumis à des révisions périodiques et à d'éventuels ajustements. Une échéance pour la conclusion de l'accord devrait être fixée, et il devrait y avoir consensus sur l'ordre de présentation des questions. Une discussion devrait également avoir lieu relativement aux moyens par lesquels chaque partie obtiendra la ratification des ententes partielles. Bien que la procédure de ratification soit un sujet que chaque partie devrait déterminer elle-même, elle devrait être agréée par la partie opposée, car si elle ne l'était pas, les négociations seraient vaines. Ainsi, toutes difficultés inhérentes à la méthode de ratification proposée devraient être identifiées au plus tôt. Les discussions de l'entente-cadre pourraient également explorer l'étendue dans laquelle les différents points des ententes secondaires pourraient être mis en oeuvre pendant la durée des négociations.

Dès ce moment, les méthodes devraient être choisies pour le financement du groupe autochtone. Bien que de tels arrangements devront être ajustés par la suite, les engagements de financement permettront à la fois au groupe autochtone et à l'agence de financement de planifier leurs activités.

L'entente-cadre permettra aux négociateurs d'obtenir un mandat et de commencer l'élaboration des propositions et des options à présenter au cours des négociations. La difficulté de se conformer aux échéances agréées dans l'entente-cadre pourrait être le signal que des problèmes sont en train de surgir dans les négociations. Le commissaire pourrait, dès ce moment, tenter de les résoudre.

Le défaut par le passé de prendre rapidement conscience de l'issue éventuelle des négociations a provoqué la frustration des deux côtés. La création d'ententes-cadres devrait offrir un ordre du jour pour les discussions subséquentes et ainsi permettre d'apprécier le travail à effectuer.

Étant donné que la liste des sujets à aborder est relativement courte, nous croyons qu'il devrait être possible de conclure une entente-cadre pour une négociation particulière dans un délai relativement court, soit de six à neuf mois dépendamment de la taille et de la distribution géographique du groupe autochtone. Cette période devrait inclure le temps nécessaire à la préparation du groupe, aux discussions relatives à l'entente-cadre. Bien que l'entente-cadre n'aurait pas force obligatoire, sa conclusion devrait être un prérequis à l'inscription de la revendication en tête de liste pour les négociations en profondeur.

LE GOUVERNEMENT : PARTIE NÉGOCIANTE

Rôle du gouvernement dans les négociations

Par le passé, le processus de négociations souffrait d'un vice fondamental, car le gouvernement adoptait une position défensive face à ces négociations. La plupart des idées discutées à la table de négociation provenaient des groupes autochtones et les représentants gouvernemen-

taux cherchaient simplement à réagir aux propositions énoncées, sans rien avancer de positif.

Cette situation était frustrante de part et d'autre. Plusieurs négociateurs autochtones percevaient la réponse du gouvernement fédéral comme négative. Les ministères fédéraux concernés n'ont pas souvent eu la chance de pouvoir insuffler des idées positives dès le début du processus, ce qui leur offrait peu de satisfaction. Cette situation pourrait même être à l'origine du manque d'intérêt de certains ministères, et de leur opinion que la résolution des revendications n'est pas une priorité importante.

Le rôle du gouvernement fédéral dans le processus des négociations devrait être plus constructif. Le gouvernement devrait élaborer ses positions avant d'arriver à la table de négociation, et ne pas simplement réagir aux propositions émises par le groupe autochtone.

Nos recommandations précédentes suggerent des façons de séparer la tenue des négociations, de la supervision du processus de négociation. Cette distinction devrait permettre d'équilibrer quelque peu le processus, et de retirer le conflit d'intérêt susmentionné du gouvernement. L'élaboration d'ententes-cadres avant le début de véritables négociations, devrait également permettre d'améliorer la performance gouvernementale dans les négociations.

Une entente-cadre pourrait permettre à chaque négociateur en chef de préparer différentes options et propositions à discuter au cours des négociations, et d'impliquer les différents ministères concernés dès le début dans l'élaboration de ces options. L'obtention de l'approbation du Cabinet de diverses options, à l'intérieur d'une gamme de possibilités, constituerait le mandat initial du négociateur en chef et permettrait d'assurer que les ministères affectés ont consenti aux propositions majeures.

Il est reconnu que toutes les négociations sont différentes, et que chaque situation exige de la souplesse. Chaque négociateur en chef devra, bien sûr, faire un rapport sur le progrès des négociations et demander de petits ajustements à son mandat. En outre, des modifications à l'entente-cadre s'avéreront peut-être nécessaires au cours des négociations.

Néanmoins, nous croyons que l'approche que nous recommandons permettra au gouvernement fédéral d'élaborer, dans une première étape, ses propres propositions et de jouer un rôle plus positif dans le processus des négociations.

Négociateurs en chef du gouvernement fédéral

Par le passé, la plupart des négociateurs en chef ont été sélectionnés à l'extérieur de la fonction publique. Bien que cette pratique ait permis, pour beaucoup de groupes autochtones, la sélection d'individus ayant une opinion indépendante de celle du gouvernement, elle s'est révélée dispendieuse. Dans quelques cas, le négociateur en chef n'était pas familier avec l'organisation gouvernementale et ce fait a entravé le progrès des négociations; quelquefois le négociateur en chef était suspect aux yeux de la fonction publique. Du fait que les négociateurs en chef avaient d'autres responsabilités, ils n'ont pas été toujours en mesure d'accorder toute leur attention aux revendications. Dans l'intérêt d'un progrès dans les négociations, nous recommandons que les négociateurs en chef puissent se consacrer exclusivement au règlement des revendications.

Puisque les ajustements que nous proposons devraient améliorer l'équilibre du processus de négociation, il ne devrait plus être essentiel de choisir des négociateurs en chef à l'extérieur de la fonction publique. Ainsi, les personnes les plus qualifiées devraient être sélectionnées pour ce travail, qu'elles fassent partie du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, d'un autre ministère fédéral, d'un gouvernement provincial ou territorial, du secteur privé ou d'ailleurs.

Les négociateurs en chef devraient faire rapport à un sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les négociateurs responsables des revendications au nord du 60e parallèle, pourraient également faire rapport indirectement au sous-ministre adjoint (Nord), qui serait responsable de la coordination réelle des procédures impliquées dans le développement politique du nord.

Il est important que les négociateurs en chef aient la possibilité de se rencontrer régulièrement pour partager leurs expériences, leurs succès et leurs échecs. Les négociateurs en chef devraient être encouragés à se rencontrer sur une base régulière.

Pour la sélection des négociateurs en chef, le gouvernement fédéral devrait rechercher certaines qualités. Le candidat idéal devrait posséder une expérience de négociations et une connaissance des questions autochtones et de la structure gouvernementale. Si le candidat est fonctionnaire du gouvernement fédéral, il devrait détenir un poste supérieur.

Il est important que le gouvernement fédéral ait confiance dans ses négociateurs en chef. Ainsi, il devrait les sélectionner aussi librement que le groupe autochtone sélectionne le sien. Beaucoup de groupes autochtones ont demandé avec insistance que leur accord soit obtenu lors du choix du négociateur fédéral; cependant, nous ne voyons aucune raison qui justifierait que le gouvernement consulte le groupe autochtone dans cette décision. Cette pratique était nécessaire par le passé, lorsque le processus des revendicatìons était plus délibérément en faveur du gouvernement. Dans ces circonstances, les négociateurs en chef agissaient quelquefois comme des médiateurs plutôt que comme des négociateurs. Ce rôle que nous suggérons d'attribuer à un commissaire aux Accords des revendications territoriales autochtones, est un de ceux que les négociateurs en chef ne devraient plus avoir à jouer. Si le processus est plus équilibré, il ne devrait plus être nécessaire de consulter la partie opposée pour choisir son propre négociateur.

Coopération des ministères

Les revendications globales et les termes de règlements dépassent forcément le mandat du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Précisément parce que ces ententes sont globales, elles concernent des programmes et des politiques relevant d'autres ministères fédéraux, tels que les ministères des Pêches et Océans, Finances, Environnement, Santé et Bien-être social, Énergie Mines et Ressources, et le Conseil du Trésor. Dans le passé, il a souvent été difficile d'élaborer une relation positive entre ces ministères et le comité de négociations des revendications. Les représentants ministériels présents aux négociations n'avaient pas le mandat clair de travailler à la réconciliation des intérêts de leurs ministères et des objectifs de règlement des revendications. Ceci a entraîné la création de barrières infranchissables au cours des négociations.

L'incapacité gouvernementale de s'entendre sur sa propre position a souvent été critiquée, car ceci a entraîné de sérieux retards dans les négociations. Différents comités de coordination interministériels impliquant des ministres, sous-ministres et autres fonctionnaires ont été créés afin d'assurer la coordination et de faire approuver les positions à négocier, par tous les ministères fédéraux concernés. En dépit du mérite de certaines tentatives de coordination, ces comités ont été incapables de surmonter la résistance des ministères à toute

modification de leurs politiques générales qui auraient permis d'assurer de véritables accords. Nous recommandons que la participation des ministères soit coordonnée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Il est bien évident que la coordination ne suffit pas à elle seule. Aucune recommandation pour une coordination améliorée entre les ministères ne pourra aboutir en l'absence d'un engagement ferme de la part de l'ensemble du gouvernement fédéral à l'égard du processus des revendications. Ainsi, nous recommandons que les ministères concernés aient une influence, dès le départ, sur la formulation des propositions et des options gouvernementales ainsi que sur une méthode permettant d'assurer que la position approuvée par le gouvernement soit respectée par tous les ministères.

Bien que les ministères concernés devraient jouer un rôle significatif dans l'élaboration de la position du gouvernement fédéral, les individus provenant d'autres ministères devraient participer aux négociations seulement lorsque requis par les négociateurs en chef, qui devraient normalement être en position de s'assurer que le gouvernement est représenté par les individus les plus aptes.

Une volonté doit se manifester au sein du gouvernement fédéral pour accorder la priorité à une conclusion réussie des accords de revendications. Seul le Cabinet fédéral peut exprimer cette volonté et la transmettre à tous les ministères et agences impliqués dans le processus des règlements.

Des recommandations nous ont été faites à l'effet que les responsabilités relatives aux revendications devraient être confiées à un ministère plus important, voire même au Bureau du Premier ministre. Ces recommandations soulignent, à notre avis, l'urgence pour le gouvernement fédéral de s'engager fermement dans la voie d'accords justes et durables avec les peuples autochtones. Nous croyons toutefois que la responsabilité des revendications devrait toujours dépendre du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, où la question des revendications autochtones est prioritaire. La réorganisation en cours à l'intérieur du ministère indique que le processus des revendications globales y recevra une priorité encore plus importante que par le passé. A notre avis, bien que d'autres ministères aient un pouvoir de manoeuvre plus important au sein du gouvernement, la résolution des revendications n'y recevrait tout au plus qu'une priorité secondaire.

Dans le cadre de nos recommandations relatives à un processus de revendication renouvelé, nous proposons l'idée des ententes-cadres. Les

discussions portant sur cette entente-cadre devraient aboutir à un ensemble d'objectifs communs pour les négociations subséquentes. Suite à une entente sur ces objectifs, le gouvernement sera en mesure d'élaborer différentes options permettant de les atteindre. Cette phase du processus sera extrêmement importante et nécessitera une participation active et positive de tous les ministères impliqués. Les options élaborées au cours de cette étape deviendront le mandat du négociateur fédéral et devraient donc obtenir l'approbation tant des hauts-fonctionnaires que du Cabinet.

Une fois que le Cabinet aura approuvé cette nouvelle politique en matière de revendications, les autres ministères devront être encouragés à la mettre en application. Lorsque des litiges imprévus surgiront entre celle-ci et d'autres politiques gouvernementales, ils devront être résolus par les ministres concernés ou par le Cabinet, plutôt que par des fonctionnaires. Si l'approche que nous avons recommandée est acceptée, elle devra recevoir un appui ferme du gouvernement du Canada pour que tous ceux qui participent à ce processus, au nom du gouvernement, puissent le faire d'une façon créative et constructive.

REVENDICATIONS EN TETE DE LISTE

Une liste d'attente devrait être conservée par le Programme des revendications territoriales (MAINC) afin de déterminer l'ordre dans lequel les revendications acceptées seront négociées. Cette liste devrait permettre la négociation en profondeur de plus de six groupes à la fois. Elle devrait être assez souple pour permettre à des groupes qui attendent de négocier d'être ajoutés et à d'autres groupes d'être retirés si leurs négociations traînent en longueur.

Cette liste désignera les groupes autochtones dont les revendications sont présentement en cours de négociation avec le gouvernement fédéral. La limite actuelle de six groupes a été déterminée par la capacité financière et organisationnelle du gouvernement fédéral de négocier et de mettre en vigueur les règlements.

Nous croyons que quelques-unes de nos recommandations devraient rationaliser et accélérer le processus des revendications, auquel cas il deviendra approprié de considérer si la limite actuelle pourrait être augmentée. Le problème le plus critique se trouve en Colombie-Britannique, où un grand nombre de revendications ont été acceptées alors qu'il n'y en a qu'une seule en cours de négociation. Beaucoup de groupes sont prêts à négocier depuis plusieurs années alors que la possibilité d'entamer réellement des négociations n'est pas encore envisagée. La politique actuelle n'accorde aux groupes autochtones que peu d'espoir d'envisager la négociation comme le moyen le plus favorable pour résoudre leurs revendications, particulièrement lorsque leurs régions traditionnelles sont sujètes à de continuelles aliénations par des tiers et par des projets d'exploitation.

Nous croyons que les coûts des négociations en profondeur pour un plus grand nombre de revendications seront marginaux, surtout parce que la plupart des revendications en souffrance proviennent de la même région géographique. En effet, un échange d'idées et un coup d'envoi pourraient avoir un effet extrêmement positif sur le succès des négociations en Colombie-Britannique.

Les groupes dont les revendications ne sont pas en tête de liste devraient être informés du délai prévu avant de mettre leurs négociations en route. Cette information leur permettrait de ne garder que le personnel nécessaire, et leur permettrait de planifier réellement leur participation dans les négociations en profondeur.

Dans des cas extrêmes, le commissaire aux Accords de revendications territoriales autochtones pourrait proposer la suspension indéfinie d'une négociation particulière, vu son manque de progrès. Si l'avis du commissaire était accepté, le retrait d'un groupe en tête de liste permettrait d'en ajouter un autre.

FINANCEMENT

La négociation des revendications ne peut se faire que si les groupes en négociation sont financés adéquatement. Cependant, quand l'agence responsable de la conduite des négociations pour le gouvernement fédéral contrôle également le financement des groupes avec lesquels il

négocie, les impressions qui s'en dégagent sont que le financement est utilisé comme moyen de pression dans les négociations. Puisque le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien continuerait de coordonner le rôle du gouvernement dans la négociation, nous recommandons que le financement des groupes autochtones impliqués dans le processus des revendications globales soit administré par le Secrétariat d'État.

Le Secrétariat d'État finance actuellement les groupes autochtones pour un grand nombre d'activités, et devrait pouvoir administrer le financement des revendications.

Le financement des négociations par le biais de subventions ou de prêts a fait l'objet d'un nombre considérable de controverses. Quelques groupes impliqués dans le processus des revendications objectent qu'ils doivent utiliser leurs propres fonds monétaires de règlement pour négocier les accords relatifs à leurs droits ancestraux. D'autres groupes estiment que l'utilisation de sommes qui finissent par leur appartenir réduit le sentiment de dépendance à l'égard du gouvernement fédéral. Le gouvernement a préconisé le mécanisme du prêt afin que les chefs autochtones se sentent redevables de l'utilisation des fonds envers les bénéficiaires éventuels des accords, plutôt qu'à l'égard du gouvernement.

Il est difficile de déterminer si le montant de la compensation fournie en vertu des accords de revendication est en fait diminué par le montant du prêt accordé par le gouvernement fédéral. Ainsi, qu'un prêt soit remboursé par les fonds de règlement semble être plus une question de principe que de pratique. La question la plus importante est de déterminer comment permettre un financement qui ferait progresser l'objectif de négociations équitables et rapides. Dans cette optique, puisque le financement des négociations des revendications est limité, il devrait être utilisé là où il sera le plus efficace. C'est ainsi que l'importance devrait être accordée au financement des groupes qui négocient en profondeur, ou sont prêts à être inscrits en tête de liste et devraient donc être en mesure d'entamer les discussions de l'entente-cadre.

La négociation d'une entente-cadre avant d'entamer les véritables négociations devrait permettre de rationaliser le processus du financement. Au moment approprié, chaque groupe devrait pouvoir recevoir une subvention qui lui permette de négocier l'entente-cadre et de se préparer aux négociations en profondeur. Tel que mentionné plus tôt, les méthodes de financement pour les négociations en profondeur seraient discutées au cours des négociations de l'entente-cadre. De

cette façon, les exigences du financement pourraient être liées aux délais prévus dans l'entente-cadre pour les négociations en profondeur.

Une fois les négociations en profondeur entamées, le financement devrait être fourni sous la forme de prêts exempts d'intérêts, dont les détails devraient être spécifiés dans l'entente-cadre. Cette disposition devrait encourager les groupes à adhérer aux délais impartis dans l'entente et devrait empêcher la possibilité que les négociations deviennent un mode de vie.

Dans la prochaine section, nous recommandons que dans les régions où se trouvent plus d'une revendication, aucun règlement ne devrait intervenir avant la résolution par les groupes autochtones des revendications se chevauchant. Puisque le rôle du gouvernement fédéral pour atteindre cet objectif devrait être un rôle de soutien, il pourrait devenir nécessaire de financer des groupes qui cherchent à négocier les revendications qui se chevauchent. Là où il est nécessaire de faciliter la résolution du chevauchement des revendications, un financement devrait être offert par le biais d'ententes de contribution. La priorité devrait être accordée au financement de la résolution des chevauchements avec les groupes en cours de négociations en profondeur.

Bien que nos recommandations favoriseraient un retrait des décisions de financement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le financement proviendrait toujours du gouvernement fédéral. Ainsi, le commissaire aux Accords de revendications territoriales autochtones pourrait souhaiter surveiller l'efficacité des méthodes de financement et les commenter dans ses rapports au comité permanent de la Chambre des communes.

CHEVAUCHEMENT DES REVENDICATIONS

Des situations existent où le territoire traditionnel utilisé par un groupe autochtone l'est également par un autre. Beaucoup de groupes ont déclaré qu'ils étaient plus à même de résoudre de tels chevauchements d'eux-mêmes; d'autres pensent que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus actif dans la résolution de ces questions. Là où l'utilisation et l'occupation traditionnelles du territoire par des groupes autochtones se chevauchent géographiquement, les revendications

devraient être résolues par les groupes eux-mêmes. Si les groupes autochtones en font la demande, le gouvernement et le commissaire aux Accords de revendications territoriales autochtones devraient en faciliter la solution en fournissant des enquêteurs et des services de médiation.

Cependant, lorsqu'un chevauchement demeure non résolu, nous pensons qu'il serait injuste de reconnaître les droits d'un groupe au détriment de l'autre. Ainsi, les droits dans des territoires qui se chevauchent ne devraient être reconnus qu'une fois le chevauchement résolu. Cependant, le règlement des aspects portant sur les autres parties du territoire traditionnel ne devrait pas être empêché si le chevauchement reste sans solution.

Dans la section précédente, nous proposions un mécanisme de financement pour la résolution des revendications qui se chevauchent. Les groupes devraient être encouragés à entamer les discussions concernant leur revendication relative au chevauchement aussitôt que possible dans les négociations.

ÉLIGIBILITÉ

Éligibilité des groupes aux négociations

L'autonomie des peuples autochtones pour la détermination des structures et des groupes grâce auxquels ils souhaitent négocier les revendications devrait être respectée. Ainsi, dans des circonstances habituelles, le problème ne devrait pas se poser sur l'organisation autochtone avec laquelle le gouvernement fédéral devrait négocier un règlement de revendication dans une région donnée. Cependant, à l'occasion, des questions pourraient surgir pour déterminer si un accord devrait être négocié avec un plus petit groupe revendiquant une partie du territoire ou avec une plus grande organisation recouvrant l'ensemble du territoire.

Dans la détermination du groupe éligible à négocier un accord de revendications globales, le gouvernement fédéral devrait respecter les

groupements et les structures organisationnelles traditionnelles des peuples autochtones. Les communautés autochtones devraient être encouragées à se réunir au niveau acceptable le plus élevé possible. Le gouvernement devrait éviter de prendre des positions qui encourageront la fragmentation des organisations autochtones, ce qui ne ferait qu'encourager les problèmes de chevauchement et augmenter considérablement la complexité et les coûts des négociations. La réunion des revendications de devrait pas être poussée au point où des peuples autochtones, dont les perspectives et les aspirations sont passablement différentes, sont obligés de négocier ensemble. L'erreur qui consiste à négocier avec une organisation représentant des peuples dont les objectifs sont fondamentalement différents, affecte invariablement le rythme des négociations et compromet les perspectives de ratification.

Critères d'éligibilité aux bénéfices des accords

Nous respectons le droit des groupes autochtones à déterminer leur propre liste de membres. Ces groupes ont un sens d'appartenance qui leur est propre, et devraient être libres de décider comment les droits et les avantages d'un accord de revendications devraient être partagés. Chaque groupe autochtone devrait élaborer ses propres critères pour déterminer l'éligibilité des individus aux avantages des accords de revendications. Cette recommandation est conforme avec les récents amendements à la Loi sur les Indiens qui donnent aux bandes indiennes le contrôle de leurs membres. De plus, le mouvement en faveur de l'autonomie gouvernementale rend appropriée l'identification individuelle.

Les critères d'éligibilité devraient être fondés sur des principes de justice et d'équité. Il ne devrait pas être permis aux groupes autochtones d'élaborer des critères d'éligibilité arbitraires dans leur contenu et leur application. De même, du fait que le financement du processus et de la mise en oeuvre des accords proviendra des deniers publics, l'éligibilité aux bénéfices ne devrait s'appliquer qu'aux citoyens Canadiens d'ascendance autochtone.

Dans quelques cas, les membres de la même société autochtone résident dans différentes juridictions politiques. Des accords séparés peuvent donc être conclus qui englobent les membres d'un groupe de chaque côté de la frontière. Dans d'autres cas, des individus ou des communautés autochtones peuvent être traditionnellement liés à des groupes qui ont signé des accords séparés.

Nous avons fait état, plus haut, qu'un groupe, en tant qu'entité, ne devrait pas subir de préjudice du fait que son territoire traditionnel était morcelé par des lignes frontalières. Cette optique devrait donc s'appliquer également aux individus. Lorsque les critères d'éligibilité aux accords de revendications globales donnent droit aux individus et aux communautés de participer intégralement à l'un des accords, ces individus devraient pouvoir choisir l'accord dont ils désirent bénéficier intégralement.

Les membres individuels d'un groupe autochtone ne devraient pouvoir bénéficier des pleins avantages que d'un seul accord de revendications globales.

S'ils choisissaient de bénéficier intégralement d'un accord portant sur la juridiction dans laquelle ils résident, ils pourraient toujours avoir le droit de bénéficier des avantages de non-résidants négociés en leur nom en vertu d'un autre accord. S'ils choisissaient au contraire de participer intégralement à un accord extérieur à leur lieu de résidence, ils devraient avoir le droit de bénéficier à leur lieu de résidence des mêmes avantages que ceux négociés pour les membres non-résidants de leur groupe.

EDUCATION DU PUBLIC

La plupart des Canadiens ne réalisent pas vraiment ce que représentent les revendications globales. Certains supposent qu'elles ne sont qu'un autre moyen d'offrir des services sociaux aux communautés autochtones; d'autres les envisagent comme de ridicules tentatives de « rendre le pays aux Indiens. » Nous estimons que peu de Canadiens sont conscients des fondements historiques et constitutionnels des revendications territoriales et que peu discernent les contributions que des accords durables peuvent apporter au développement de ce pays.

Les Canadiens non autochtones de régions où des revendications ont été soumises et où des négociations sont entamées, craignent quelquefois les effets que ces accords pourraient avoir sur leur vie et sur leur capacité de gagner leur vie. Quelques-unes de ces craintes sont compréhensibles. Des groupes autochtones revendiquent d'immenses zones de terres et de ressources qui sont également importantes pour les com-

munautés locales non autochtones. Les négociations entamées derrière des portes closes, et l'information donnée au public, ne laissent qu'entrevoir une image déformée de ce qui est en cause. Les individus, les compagnies, les gouvernements municipaux et d'autres organisations locales estiment qu'ils ne sont pas bien représentés au cours des négociations. Souvent ils craignent le pire et protestent contre le processus avant même que des accords soient atteints.

Les communautés autochtones et non-autochtones d'une même région sont là pour rester. Si un objectif de la politique des revendications est de bâtir des relations durables entre les autochtones et les autres Canadiens, une campagne d'information devra se faire afin d'établir une compréhension mutuelle.

Une meilleure compréhension du processus par le public peut être obtenue par des moyens très différents. Nous avons recommandé que les intérêts des tiers soient protégés dans les négociations, et avons également suggéré que les tiers détenant des intérêts dans la région revendiquée devraient être consultés par le gouvernement pour qu'ils donnent leurs opinions au tout début de la négociation. Les groupes autochtones eux-mêmes pourraient souhaiter consulter les tiers. Nous recommandons également que le gouvernement fédéral coopère avec des groupes autochtones pour créer des programmes d'éducation du public dès le début du processus, dans les régions où des revendications sont acceptées, afin d'informer les citoyens locaux de la politique, des revendications soumises, du processus des négociations et des objectifs des accords. Quelques groupes autochtones ont déjà élaboré un excellent matériel d'information qui pourrait être utilisé à cette fin. Le public devrait être éduqué afin qu'il sache comment la politique des revendications peut protéger ses intérêts. Une campagne d'information devrait renseigner le public sur les voies à suivre pour faire part de ses points de vue au gouvernement.

Quand une revendication est acceptée par le gouvernement fédéral, un programme d'information général sur la revendication et sur la politique des revendications devrait être initié. Une fois les négociations entamées, cette information devrait être poursuivie par un programme de consultation du public réalisé par le gouvernement et les négociateurs autochtones.

Les accords aboutiront à des modifications au niveau local, régional et national qui seront inquiétantes et difficiles pour quelques personnes. La plupart des groupes autochtones comprennent,

cependant, que les accords seront mieux appliqués là où ils auront reçu une approbation de leurs termes et de leurs objectifs par le public. Un programme d'éducation du public préparerait les communautés locales aux opportunités et aux modifications apportées par un accord.

MISE EN OEUVRE DES ACCORDS

Une fois que les négociations seront terminées et les accords signés, le véritable défi commencera : la mise en oeuvre des accords. Après la signature des traités ou des récents accords de revendications, le gouvernement fédéral, sans stratégie ou structure de mise en oeuvre des clauses, n'a pas souvent respecté le fond ou la forme de son engagement. Peu de considérations avaient été apportées aux frais administratifs et autres coûts de mise en oeuvre. Quelques-unes des difficultés de mise en oeuvre pourraient être surmontées si le gouvernement considérait, avant la conclusion des négociations, l'époque et la manière de l'implantation des accords. La question clé de « qui sera responsable de la mise en oeuvre? », ajoutée aux mécanismes de mise en oeuvre, devrait être étudiée avant la conclusion des négociations.

Le commissaire aux Accords des revendications territoriales globales devrait veiller à l'efficacité de la mise en oeuvre. Le renforcement de la politique gouvernementale permettra de respecter ses engagements relatifs aux revendications et améliorera les perspectives de mise en oeuvre intégrale et équitable des accords.

Les coûts, les mécanismes et le rythme de mise en oeuvre des accords devraient être étudiés avec soin par le gouvernement et devraient être discutés au cours des négociations. Si cela s'avérait nécessaire, une entente secondaire sur la mise en oeuvre devrait être négociée.

Mise en oeuvre par étapes

Les accords de revendications globales ont été des documents très complexes portant sur de nombreuses facettes de la vie autochtone et sur leur interaction avec la société canadienne. La mise en oeuvre intégrale des accords a été une tâche imposante à la fois pour le gouvernement fédéral et pour les peuples autochtones.

Pour améliorer la capacité des deux parties de mettre en oeuvre les accords, une considération devrait être accordée à des étapes qui permettraient à certaines dispositions, agréées au cours des négociations, d'être mises en oeuvre avant l'entente complète.

L'exigence actuelle d'aboutir à une entente complète sur tous les sujets avant une quelconque mise en oeuvre a entraîné de sérieuses frustrations, puisqu'il est impossible de mettre en oeuvre instantanément un accord dans son entier. Des étapes de mise en oeuvre devraient assurer que la confiance dans l'accord ne tombe pas dès les premières années, et devraient également faciliter une planification à long terme à la fois pour les groupes autochtones et le gouvernement.

Des parties des accords (ententes secondaires) devraient pouvoir être mises en oeuvre avant la conclusion d'un accord. Le rythme de la mise en oeuvre des ententes secondaires et de l'entente complète devrait être sujet à négociation.

La mise en oeuvre des ententes secondaires avant celle de l'entente complète offrira des avantages et des désavantages aux gouvernements et aux groupes autochtones qui doivent être soupesés avec soin par les parties. Des étapes de mise en oeuvre pourraient servir de mesures incitatives à une conclusion plus rapide de l'entente complète. Elles permettraient à la fois au gouvernement et aux autochtones de voir des progrès tangibles, et les avantages des négociations deviendraient une réalité. Bien que ces mêmes progrès puissent également produire l'effet contraire sur l'entente complète, dans le cas ou les objectifs des autochtones et du gouvernement seraient déjà atteints dans une large mesure par les ententes secondaires, nous croyons que, en pesant le pour et le contre, des étapes de mise en oeuvre pourraient améliorer l'atmosphère des négociations et conduire à une accélération de la conclusion de l'entente complète.

Des étapes de mise en oeuvre des ententes secondaires fourniront également aux deux parties une riche information qui favorisera la négociation et la mise en oeuvre du reste de l'accord. Au fur et à

mesure de la découverte d'erreurs ou de clauses irréalisables, elles pourraient être ajustées avant la signature de l'entente complète.

Les sujets qui peuvent être appropriés dans une mise en oeuvre par étapes sont ceux qui nécessitent de la souplesse, par exemple, gestion de l'exploitation des ressources et de la terre, formation et éducation. Des questions telles que les paiements monétaires et les droits fonciers nécessitent une certitude, et pourraient être mises de côté jusqu'à la signature de l'entente complète. Quelques sujets de négociation peuvent impliquer des pertes commerciales. Par exemple, la reconnaissance d'un plus grand territoire pourrait entraîner un partage plus réduit des revenus issus des ressources. Ces sujets pourraient ne pas se prêter à une mise en oeuvre par étapes.

Une mise en oeuvre par étape pourrait créer des défis administratifs pour le gouvernement, et impliquer des coûts. De tels problèmes peuvent être surmontés, cependant, avec un peu de bonne volonté. Nous sommes convaincus que les bénéfices à long terme d'une mise en oeuvre par étapes seraient plus élevés que les coûts.

Ajustement

Les ententes peuvent toujours être amendées avec le consentement de toutes les parties concernées. Vu les avantages de la souplesse que nous avons recommandée un peu plus tôt dans ce rapport, un processus d'ajustement devrait faire partie de l'accord. Pour atteindre leurs objectifs, les accords doivent être mis à jour suivant les circonstances.

La révision d'un accord, peu de temps après sa signature, permettrait aux deux parties d'y apporter les modifications suggérées par l'expérience. Cette révision serait très utile pour solutionner les conflits suite à l'interprétation de l'accord, en étudiant les résultats par rapport aux objectifs, et en s'attaquant aux problèmes qu'il pourrait avoir causés par inadvertance. Elle donnerait l'assurance aux groupes autochtones et aux gouvernements que peu après la mise en application d'un accord il serait possible de mettre en demeure la partie responsable d'un échec d'assumer ses responsabilités pour mener à bien l'accord et de le corriger en cas d'erreurs.

Une révision périodique de chaque accord devrait être réalisée pour étudier les résultats à la lumière des objectifs. Les éléments flexibles de l'accord devront être ajustés pour s'assurer que les objectifs se réalisent. La première révision devrait avoir lieu quelques années après la mise en oeuvre, et les suivantes dans des intervalles plus espacés.

Les révisions ultérieures devront intervenir dans de plus longs intervalles, et permettront de s'assurer que les accords ont été mis à jour et demeurent pertinents. Les changements dans les communautés autochtones et dans la société canadienne au cours des vingt-cinq dernières années ont été spectaculaires, c'est pourquoi des accords globaux, qui comprennent la gestion de la faune, le développement économique, l'éducation, l'amélioration de la culture, et les institutions politiques, devraient être révisés tous les cinquante ans pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins de la société.

De telles révisions automatiques ne devraient pas empêcher l'ajustement des accords chaque fois qu'une des parties en ressent le besoin. Par exemple, une définition des droits ancestraux en vertu de la Constitution, des décisions judiciaires, des modifications de l'environnement pourraient imposer une modification de l'accord.

L'édification d'une relation positive entre les communautés autochtones et non autochtones au Canada nécessitera de la souplesse et une attitude d'ouverture face aux changements. L'esprit d'étroitesse des derniers traités a conduit à des échecs, de l'amertume et de la frustration. Si les ajustements permettent aux accords de rester actuels et pertinents, les révisions seront accueillies avec plaisir.

Arbitrage

Toutes les parties d'un accord doivent avoir la responsabilité de sa mise en oeuvre. Les accords signés par le gouvernement du Canada doivent être entièrement respectés, car ils ne pourront jamais atteindre leurs objectifs si les termes ne sont pas appliqués. Les plaintes fondées sur l'échec réel, ou perçu comme tel, de la mise en oeuvre des termes de l'accord ne doivent pas rester sans réponse. C'est pourquoi, un processus pour régler les disputes, hors des tribunaux, devrait être négocié à l'intérieur de l'accord.

Les conflits relatifs à la mise en oeuvre devraient être résolus par la discussion. Les accords devraient dans une première étape, prévoir des discussions entre les parties afin de résoudre tout désaccord au sujet de la mise en oeuvre. La discussion offre l'avantage d'être la solution la moins coûteuse et la plus apte à aboutir à une entente. Si des accords sur les réclamations peuvent être atteints par le biais de la discussion, les solutions acceptées par les deux parties seront plus à même de résoudre sans amertume les problèmes, qu'une résolution par arbitrage ou par les tribunaux.

Quand des conflits ne peuvent être résolus par la discussion dans un délai raisonnable, ils devraient l'être par arbitrage. Le processus de l'arbitrage devrait être négocié dans l'accord. Un accord pourrait prévoir l'arbitrage soit par une seule personne ou l'arbitrage par un comité tripartite, les deux parties nommant leurs représentants, qui à leur tour choisissent un président impartial. L'accord pourraient également prévoir la combinaison d'arbitres et de comités, les comités étant destinés à résoudre des disputes de plus grande envergure. Finalement il pourrait prévoir un processus par lequel chaque partie pourrait, dans certains cas, choisir un processus d'arbitrage accéléré dans lequel les délais seraient extrêmement réduits. L'arbitre ou le comité pourrait avoir l'autorité spécifique lui permettant de rendre un jugement formel immédiat.

L'arbitrage a été une manière rapide, peu coûteuse et efficace de résoudre des conflits dans d'autres contextes. L'arbitrage commercial a été longtemps utilisé comme substitut à une action judiciaire pour le règlement de conflits, et l'arbitrage international a été utilisé avec succès pour le règlement de divergences entre nations.

L'arbitrage dans les relations de travail a soutenu le système des négociations collectives et a contribué à éviter des grèves et des désordres sur le marché du travail dans de nombreux pays. Il continue toujours d'être un mécanisme efficace pour résoudre les conflits de travail. L'une des clés de son succès est que les sentences rendues sont largement acceptées et observées.

Le gouvernement du Canada possède une solide tradition d'acceptation des sentences arbitrales dans le domaine du travail, et une tradition semblable pourrait être édifié par la procédure d'arbitrage recommandée ici.

Surveillance de la mise en oeuvre

La promulgation des accords par le Parlement confère à celui-ci un intérêt légitime dans leur mise en oeuvre. Bien que la Convention de la Baie-James et du Nord québécois demande au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de faire un rapport annuel au Parlement sur la mise en oeuvre de la convention, il n'y a eu qu'un seul rapport de déposé depuis dix ans.

Les rapports sur la mise en oeuvre d'un accord devraient être faits par le commissaire aux Accords des revendications territoriales globales, plutôt que par le ministère responsable de sa mise en oeuvre. Le commissaire devrait regrouper de tels sujets dans son rapport annuel au Comité permanent sur les Affaires indiennes et du Nord, de la Chambre des communes. Ces rapports ne devraient pas faire l'objet de recherches poussées; cependant, là où des problèmes importants persistent, le comité pourrait décider d'entreprendre une révision plus approfondie de l'accord en question.

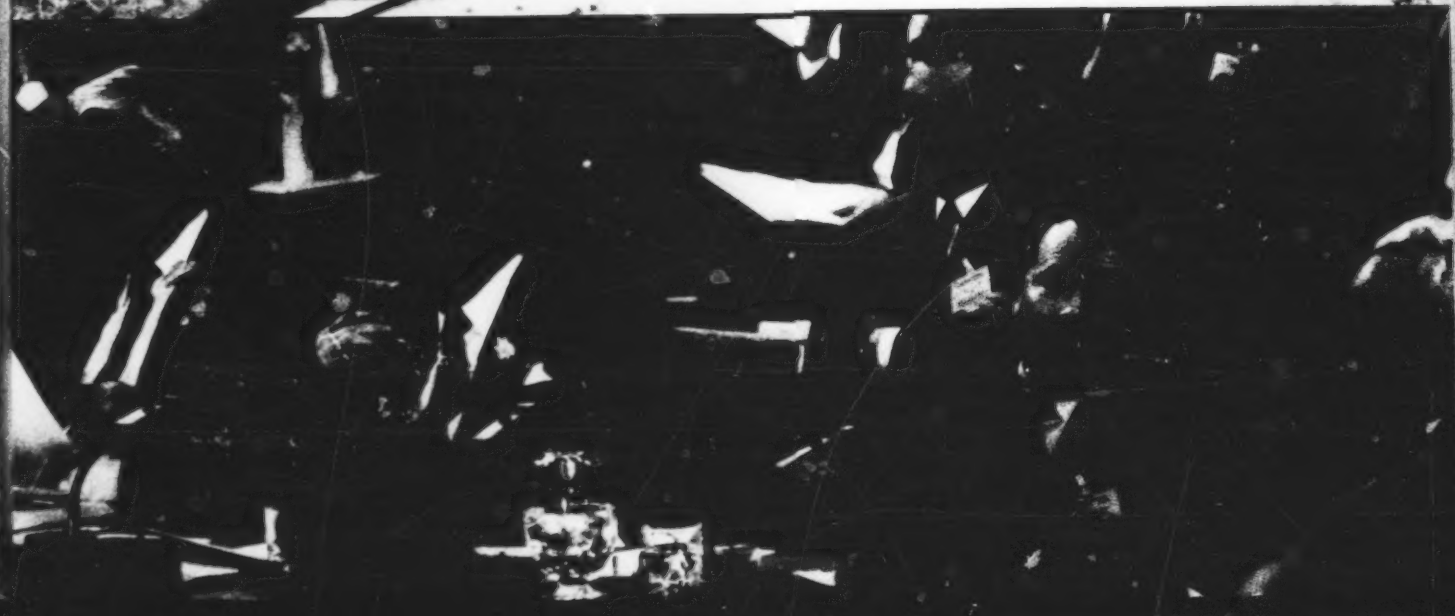
Grâce à son indépendance, le commissaire serait également dans une excellente position pour faciliter la négociation des conflits relatifs à la mise en oeuvre. Il pourrait contribuer à la mise en place de tout processus d'arbitrage, mais ne devrait pas y participer directement, car cela pourrait compromettre l'indépendance de ses fonctions.

Le rapport annuel du commissaire aux Accords de revendications territoriales globales au comité de la Chambre des communes devrait apporter des commentaires sur le progrès de la mise en oeuvre des accords. Le commissaire devrait avoir la possibilité de contribuer à la résolution de conflits relatifs à la mise en oeuvre lorsque cela lui est demandé, et devrait être capable d'assister à l'élaboration des procédures d'arbitrage. Le commissaire ne devrait pas, toutefois, servir d'arbitre.

Implications pour le Canada

Ci-dessus :
Conseil des Kaskas denas à Muncho Lake, en Colombie-Britannique, en 1983.

Ci-dessous :
Conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones, à Ottawa, en avril 1983.



CHAPITRE 6 IMPLICATIONS POUR LE CANADA

Il est essentiel si l'on veut juger des mérites de nos recommandations de considérer leur objectif fondamental : établir une meilleure politique pour la négociation du règlement des revendications globales avec les peuples autochtones du Canada. Bien que les recommandations que nous présentons pour atteindre ce but puissent certainement être améliorées, nous sommes néanmoins convaincus que cet objectif en vaut la peine. Le Canada d'aujourd'hui ne dispose d'aucune autre alternative satisfaisante.

Le statu quo est tout à fait inacceptable. La politique en matière de revendications globales qui est vigueur depuis douze ans, a été presque totalement inefficace. Elle a coûté au gouvernement du Canada et aux communautés autochtones des millions de dollars, et n'a cependant produit que peu de règlements et beaucoup de frustrations. Si cette politique devait être poursuivie, les groupes autochtones abandonneraient les négociations et auraient recours aux tribunaux et aux manifestations afin de faire connaître leurs droits. Nous ne pensons pas qu'un litige, ou une autre forme de protestation, puisse conduire à des règlements qui servent les meilleurs intérêts des autochtones et des autres Canadiens.

Une possibilité plus radicale serait d'abandonner les efforts en vue de négocier les règlements et d'imposer une solution légiférée aux sociétés autochtones dont les droits ancestraux seraient préservés. Nous n'avons pas considéré cette possibilité car elle est inacceptable pour le gouvernement canadien comme pour les autochtones. D'ailleurs, nous rappelons à ceux qui peuvent être intéressés par cette idée que l'enchâssement des droits ancestraux actuels dans la Constitution canadienne a probablement placé cette option hors des pouvoirs législatifs canadiens. Même s'il n'y avait pas d'obstacle constitutionnel, nous pensons qu'une telle approche devrait être écartée comme étant incompatible avec ce qu'il y a de meilleur dans la tradition du Canada.

Ainsi, il n'y a d'autre alternative que de mettre en place une politique qui serve de base solide à des négociations fructueuses.

Les coûts nécessaires à court terme d'une telle politique sont, d'après nous, amplement justifiés par les bénéfices à long terme qu'ils pourraient entraînés.

Le but d'un règlement monétaire, lors des règlements fonciers autochtones, n'est pas d'acheter les terres des peuples autochtones, ni de compenser ceux-ci pour des dommages passés, mais plutôt de fournir la base de leur indépendance économique. Tous les Canadiens, qu'ils soient autochtones ou non, ont beaucoup à gagner par une telle approche. Les contacts entre la majorité et les peuples autochtones ont, trop souvent dans le passé, placés ceux-ci dans une situation de dépendance par rapport à la majorité. De telles relations ont été néfastes pour les deux parties. Elles ont eu pour résultat une dépense toujours croissante des fonds publics et une érosion continuelle du respect et de la confiance en soi des autochtones.

L'accroissement des dépenses faites pour des règlements satisfaisants des revendications doivent maintenant être envisagées comme un investissement dans un avenir plus productif et positif pour les peuples autochtones et pour les terres qu'ils habitent et exploitent. Les liens de dépendance doivent être remplacés par des liens fondés sur le partage et sur le développement mutuel. Heureusement, de vastes régions au Canada recèlent encore, pour notre bénéfice, le génie de peuples qui, pendant tant de siècles, ont forgé leur identité et leur vie quotidienne à même les terres et les eaux que tant d'autres trouvent menaçantes. En négociant maintenant des règlements adéquats les Canadiens auront l'assurance que ces peuples pourront continuer à vivre et à croître sur ces terres pendant les siècles à venir.

Les possibilités d'exploitation des ressources, tant renouvelables que non-renouvelables, des terres en question sont actuellement « assombries » ou bloquées par des litiges. Une négociation réussie des règlements envisagés devrait faire disparaître ces obstacles au développement. Une définition précise des droits légaux cumulée à des instruments décisionnels mutuellement acceptés aideront à surmonter l'incertitude et libéreront les énergies des autochtones comme des autres Canadiens à des tâches plus constructives.

Il y a plus que les seuls intérêts économiques qui sont en cause lors d'une revendication territoriale réussie. Une politique acceptable doit s'occuper également et avec justice de tous les droits affectés par les règlements des revendications. Les règlements ne pourraient être couronnés de succès s'ils visent l'abolition des droits ancestraux ou des droits d'autres Canadiens. La reconnaissance des droits ancestraux ne devrait pas être considérée au détriment des

droits individuels. Pour les autochtones canadiens, dont les notions d'identité et de valorisation personnelle émanent de leur origine, la jouissance des droits individuels a peu de signification sans la possibilité de vivre dans des communautés autochtones distinctes et dynamiques.

Si les règlements sur les revendications contribuent au développement des communautés, ils confirment aussi aux peuples autochtones canadiens le principe fondamental sur lequel la Confédération canadienne a été bâtie. Grâce à ce principe, des Canadiens d'origine diverses ont pu contribuer à la construction de ce pays et bénéficier de ses avantages sans pour autant abandonner la part de leur patrimoine spécifique qui donne une signification et une valeur à leur vie. L'histoire de ce pays démontre qu'il n'a pas toujours été facile d'adhérer à ce principe, mais qu'en dépit de cette difficulté, celui-ci est maintenant inséparable de la vie canadienne.

La tradition canadienne est truffée d'illustrations de mises en application de ce principe. L'Acte constitutionnel de 1867 et l'Acte constitutionnel de 1982 reconnaissent et protègent la dualité anglaise et française qui sous-tend l'idée première sur laquelle le Canada a été fondé. La Charte des Droits affirme la nature multiculturelle de la société canadienne contemporaine. La reconnaissance des droits ancestraux dans l'Acte constitutionnel de 1982, confirme l'engagement du Canada de faire participer, d'une façon constante, ses peuples autochtones, en tant que partenaires distincts, dans la Confédération. Les ententes de revendications globales fournissent alors une tribune où les Canadiens peuvent transposer cet idéal dans des applications pratiques.

Au sein de la communauté internationale, la responsabilité des états souverains envers la survie de leurs peuples autochtones est de plus en plus mise en évidence. Aux Nations Unies, le Canada a été appelé à justifier le traitement qu'il accorde à ses peuples autochtones. Pour promouvoir le respect des droits de l'homme dans d'autres pays, le Canada devra obtenir une crédibilité en faisant preuve de sa bonne foi vis-à-vis les droits de ses peuples les plus vulnérables. Sans égard aux coûts éventuels, il est de notre devoir de Canadiens de modifier dès maintenant notre approche de ce problème.

L'enjeu est d'importance lorsqu'il s'agit d'en arriver à des règlements négociés avec les peuples autochtones qui n'ont jamais conclu d'ententes concernant la destinée de leurs terres traditionnelles à l'intérieur du Canada. Ce qui est véritablement en jeu ici, c'est notre capacité en tant que nation à résoudre ses différences

internes par consentement mutuel et non par coercition ou domination de la majorité.

Ce groupe d'étude ne sous-estime pas la difficulté d'étendre le principe à la négociation des règlements globaux avec les peuples autochtones du Canada. Ces négociations mettront l'ingénuité et la bonne foi des gouvernements et des communautés à l'épreuve. Pourtant, c'est un défi que les Canadiens n'ont pas le droit, à notre avis, de refuser. Aucune autre direction ne peut mieux servir nos intérêts et répondre à notre besoin de justice.

Annexe

ANNEXE 1

EXAMEN DE LA POLITIQUE DES REVENDICATIONS GLOBALES DES AUTOCHTONES

Mandat du Groupe d'étude

1. Le Groupe d'étude examinera tous les aspects de l'actuelle politique des revendications globales et fera des recommandations quant aux modifications à y apporter. Sans restreindre la généralité de son mandat, il devra considérer plus particulièrement les points qui suivent :

   a) Les buts et objectifs de la politique des revendications globales;

   b) Les questions relatives aux droits ancestraux, notamment l'irrévocabilité des règlements, l'extinction des droits et leur suppression par la loi;

   c) Les aspects négociés, notamment : les droits d'exploitation du sol, du sous-sol et d'autres ressources; la participation aux capital-actions des sociétés exploitantes, le partage des recettes de l'exploitation des ressources et les revenus additionnels provenant des terres; les rôles et les pouvoirs des organismes de gestion et de planification en ce qui concerne les terres, les ressources, l'environnement et les questions d'ordre socio-économique, ainsi que ceux d'autres organismes créés à la suite du règlement de revendications; les droits d'exploitation au large et leur gestion; les intérêts des tiers; les indemnisations et autres formes d'aide économique; l'arrêt des activités de développement pendant les négociations; les ententes provisoires; et la ratification et la mise en vigueur des ententes ainsi que leur modification;

d) Les questions de chevauchement, notamment les revendications concernant les terres qui chevauchent des frontières provinciales ou territoriales et les revendications qui se recoupent;

e) Le financement des revendications;

f) Le rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux dans les négociations;

g) Les aspects régionaux de la politique des revendications;

h) Les questions de processus d'étude des revendications, notamment l'accès aux négociations, c'est-à-dire l'examen et l'acceptation des revendications éventuelles de même que le nombre de revendications négociées à un moment donné; la structure et les ressources des équipes fédérales de négociation, y compris le mode de nomination des négociateurs en chef du gouvernement fédéral, le rôle des groupes revendicateurs dans ce processus et les ressources humaines et financières auxquelles les négociateurs en chef du gouvernement ont accès; et les mandats et l'imputabilité des négociateurs en chef du gouvernement, étant entendu que le Groupe d'étude doit respecter les vues du gouvernement fédéral et des principaux groupes revendicateurs selon lesquelles tout processus d'étude des revendications doit être fondé sur la négociation; et

i) La relation entre la politique des revendications et l'autonomie gouvernementale des autochtones, les modifications apportées à la Constitution canadienne, l'évolution politique dans le Nord et les autres politiques et programmes fédéraux.

2. Dans la conduite de ses affaires, le Groupe d'étude doit :

a) Solliciter et considérer les dépositions des groupes revendicateurs, notamment des groupes défendant des revendications admises mais n'ayant pas encore été activement négociées et des groupes voulant faire accepter leurs revendications, et celles des gouvernements des provinces et des territoires;

b) Entendre et considérer les dépositions d'autres organismes et particuliers touchés ou intéressés;

c) Adopter aux fins de l'examen toute pratique ou procédure qu'il juge indiquée à un moment donné, étant entendu qu'il doit agir avec le minimum de formalités; et

d) Compte tenu des fonds du Ministère réservés à cette fin, et sous réserve des autorisations requises du Conseil du Trésor, effectuer les dépenses nécessaires pour obtenir les services de chercheurs et de secrétaires, pour louer des espaces de bureaux et de réunions, acquérir du matériel et assumer des frais de déplacement.

3. Le Groupe d'étude devra :

a) Remettre au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au plus tard le 30 novembre 1985, un rapport approprié dans les deux langues officielles; et

b) Mettre sur demande à la disposition du Ministre des exemplaires des soumissions écrites qui lui ont été faites en cours d'examen.

Notes biographiques

Murray Coolican, de Halifax, est président de la PCA Ltd., une société d'experts-conseils qui s'occupe des questions autochtones et énergétiques. Ancien directeur exécutif du Comité des ressources de l'Arctique canadien, il fait toujours partie du conseil de cette organisation. M. Coolican a travaillé pendant plusieurs années dans le domaine de l'environnement pour des groupes d'intérêt public, des organismes autochtones et des sociétés privées.

Constance Hunt, de Calgary, est directeur exécutif du Canadian Institute of Resources Law et professeur de droit à l'Université de Calgary. Elle a également été conseillère pour la Mobil Oil Canada Ltd. et conseillère juridique de l'Inuit Tapirisat du Canada.

Joe Mathias, de Vancouver, est chef de la Nation Squamish depuis 1967. Il est le porte-parole des chefs de la Colombie-Britannique sur les questions constitutionnelles et fait partie du groupe de travail sur la Constitution de l'Assemblée des premières nations. M. Mathias a acquis au service de sa bande une grande expérience des activités de développement économique.

Peter Russel, de Toronto, est professeur de sciences politiques à l'Université de Toronto. Il a été principal du collège Innis, de l'Université de Toronto. Le professeur Russel est un conseiller bien connu en matière de Constitution; il a aussi écrit sur la question des revendications foncières des autochtones.

Guy Dancosse, de Montréal, est un avocat spécialisé en droit du travail et un des principaux associés du cabinet Pouliot, Mercure, LeBell, Desrochers, Legault et Dancosse. Il a une très grande expérience du droit du travail et des négociations y afférentes.

Lynn Jamieson-Clark, d'Ottawa, est une sociologue qui a beaucoup d'expérience dans le domaine de la recherche. Elle a été jusqu'à tout récemment coordonnatrice de la recherche et de la liaison pour l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut. C'est une ancienne conseillère en politiques du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

ANNEXE 2

BIBLIOGRAPHIE

Barber, Lloyd I. « Étude des règlements des revendications territoriales ». Allocution à la Chambre de Commerce de Whitehorse, 13 fév. 1975.

British Columbia Court of Appeal. « MacMillan Bloedel Limited v. Mullin et al [B.C.]. » Western Weekly Reports [1985] 3 W.W.R. at 607. 1985.

Canada. « Indian Treaties and Surrenders. » Vol. 1-2. Ottawa : King's Printer. 1905.

Canada. « La Proclamation royale ». 7 oct. 1763. Statuts révisés du Canada. (S.R.C.) Appendice 1:123-129. 1970.

Canada. « Proclamation de 1983 modifiant la Constitution ». La Gazette du Canada - Partie III. 7:6, 1581-1583. 1984.

Canada. « Loi sur le règlement des revendications de l'Arctique de l'Ouest (Inuvialuit) ». Ottawa - Chambre des communes. 1984.

Canada-Terre-Neuve. « Accord-Atlantique : Protocole d'entente entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sur la gestion des ressources pétrolières et gazières au large des côtes et sur le partage des recettes ». 11 fév. 1985.

Chambre des communes. Débats des communes. 17 avr. 1973.

Commissaire aux Revendications des Indiens. « Un Rapport : Déclarations et Mémoires ». Ottawa - Ministère des Approvisionnements et Services. 1977.

Conférence des premiers ministres. Les droits des Autochtones. « Notes pour l'allocution d'ouverture du très honorable Brian Mulroney, Premier ministre du Canada ». 1985.

Cour suprême du Canada. « Guérin c. La Reine ». Ottawa. [1984] 2 R.C.S. : 382.

Cour suprême du Canada. « Simon c. La Reine ». (Jugement non rapporté). Ottawa. 21 nov. 1985.

Cumming, Peter A., and Mickenberg, Neil H., eds. « Native Rights in Canada. » 2nd ed. Toronto: Indian-Eskimo Association of Canada, General Publishing Co. 1972

Madill, Dennis. « Historique des traités avec les Indiens de la Colombie-Britannique ». Préparé pour la Direction de la recherche, Secteur des Orientations générales, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ottawa : DIAND. 1984.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. « La politique indienne du Gouvernement du Canada, 1969 ». Ottawa : MAINC.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord. « Déclaration par l'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au sujet des revendications des Indiens et des Inuit. » Communiqué 1-7339. Ottawa. 8 août 1973.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord. « En toute justice : une politique des revendications des Autochtones ». Ottawa : MAINC. 1981.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord. « Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ». Ottawa : MAINC. Fév. 1982.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord. « La revendication de l'Arctique de l'Ouest - Convention définitive des Inuvialuit ». Ottawa : MAINC. 1984.

« La Convention de la Baie-James et du Nord québécois ». Québec : Éditeur officiel du Québec. 1976.

Québec. Assemblée Nationale. Résolutions. 20 mars 1985.

ANNEXE 3

SOUMISSIONS ET AUTRES DOCUMENTS EXAMINÉS PAR LE GROUPE D'ÉTUDE

Soumissions

Allied Tsimshian Tribes, « Presentation to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Anishinabek, Union of Ontario Indians, « Anishinabek Submission on Comprehensive Rights Policy to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Arctic Petroleum Operators Association, letter from K.G. Alexander to the chairman, 13 sept. 1985.

Assembly of First Nations, « Submission to the Task Force on Comprehensive Claims Policy, » nov. 1985.

Association of Iroquois and Allied Indians, « Presentation to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » nov. 1985.

Baker, H.C., « Individual's Submission to the Task Force on Native Claims, » nov. 1985.

Bene, J., former chief federal negotiator, Nishga Comprehensive Claim, « Submission to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Canadian Arctic Resources Committee, « Comments on Obstacles to the Timely Settlement of Native Claims under Canada's Native Claims Policy, » nov. 1985.

Canadian Wildlife Federation, « Native Use of Wildlife: A Discussion Paper, » janv. 1985.

Carrier-Sekani Tribal Council, « Submission to the Task Force on Comprehensive Claims, » oct. 1985.

Champagne-Aishihik Indian Band, « Presentation to the Task Force Reviewing Comprehensive Claims, » oct. 1985.

Council for Yukon Indians, « Submission to the Task Force to Review Native Claims Policy, » oct. 1985.

Council of the Conne River Micmacs, « A Presentation to the Comprehensive Claims Review Task Force, » oct. 1985.

Council of the Tsimshian Nation, « Statement, » oct. 1985.

Culp, J. and S., letter to the chairman, 28 nov. 1985.

Dene/Métis Negotiations Secretariat, « Submission to the Task Force on Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Energy, Mines and Resources Canada, « Presentation to the Task Force on Comprehensive Claims Policy Review, » nov. 1985.

First Nations of South Island Tribal Council, « Recommandations of the Native Claims Policy to the Task Force to Review Native Claims Policy, » sept. 1985.

Fisheries and Oceans, « Native Comprehensive Claims Policy Review Submission, » oct. 1985.

Fisheries Council of British Columbia, « Submission to the Task Force on Comprehensive Claims Policy, » sept. 1985.

Fort Smith, letter from J. Van Camp to the chairman, sept. 1985.

Gitksan Wet'suwet'en Intergovernmental Relations Office, « Brief to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Government of the Northwest Territories, « Submission to the Comprehensive Claims Policy Review Task Force, » sept. 1985.

Grand Council of the Crees (Quebec), Cree Regional Authority, « Submission to the Task Force to Review Native Claims Policy, » oct. 1985.

Haisla Nation, oct. 1985.

Heiltsuk Tribal Council, « Comprehensive Claims Policy Position, » sept. 1985.

Inuit Circumpolar Conference, « Claims, Settlements and Aboriginal Homelands, » juil. 1985.

Inuit Committee on National Issues, « Streamlining Government Policy: A Brief to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Kaska Dena Council, « Submission to the Native Claims Policy Task Force, » sept. 1985.

Kitwancool, « Statement Covering the Review of Comprehensive Claim Policy, » oct. 1985.

Kootenay Indian Area Council, « Submission to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Kwakiutl District Council, « Submission to Task Force on Native Claims Policy, » oct. 1985.

Labrador Inuit Association, « Submission Respecting Federal Comprehensive Land Claims Policy, » sept. 1985.

Labrador Inuit Association, « Additional Submission to the Federal Task Force for Review of Federal Comprehensive Claims Policy, » nov. 1985.

MacKenzie Delta Regional Council, « Submission to the Task Force on Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Makivik Corporation, « Submission to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Maliseet Nation at Tobique, « Comprehensive and Specific Claims Policies of Indian Lands in the Maritimes, » oct. 1985.

McMillan, Tom, Minister of the Environment, « Submission to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » sept. 1985.

Mining Association of Canada, « Economic Renewal and Canadian Mining: A Submission to the Government of Canada by Canada's Mining Industry, » janv. 1985.

Métis National Council, « Brief to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » sept. 1985.

Murphy, Dan, Senior Negociator, Dene/Métis Claim, Office of Native Claims, Indian and Northern Affairs Canada, « Claims Policy Review, » oct. 1985.

Musqueam Chief and Councillors, « Submission to Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » sept. 1985.

Nanaimo Indian Band, « Submission to the Task Force Reviewing the Federal Comprehensive Land Claims Policy, » sept. 1985.

Native Council of Canada, « Brief to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Native Council of Nova Scotia, « Submission on Preliminary Comments to the Federal Task Force Reviewing the Federal Comprehensive Land Claims Policy, » sept. 1985.

Nazko Indian Band, « Comprehensive Claims Policy Review, » sept. 1985.

New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians, « Brief to the Federal Task Force Conducting a Review of Federal Comprehensive Claims Policy, » sept. 1985.

Nicola Valley Indian Administration, letter to the executive director, 5 nov. 1985.

Nishga Tribal Council, « Submission to the Task Force to Review Native Claims Policy, » sept. 1985.

Nishnawbe-Aski Nation, « Presentation to the Task Force on Comprehensive Claims, » oct. 1985.

Nl'Akapxm Nation Tribal Council, « Brief to the Task Force on Native Claims Policy, » oct. 1985.

Nunavut Constitutional Forum, « Brief to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Nuu-chah-nulth Tribal Council, « Submission to the Federal Land Claims Policy Review Commission, » sept. 1985.

Nuxalk Nation, « Nuxalk Nation's Aboriginal Title and Rights Position, » sept. 1985.

Northwest Territories Chamber of Mines, « Mining Industry Position on Federal Comprehensive Claims Policy, » nov. 1985.

Okanagan Tribal Council, « Memorandum to the Federal Task Force on Comprehensive Land Claims Policy, » non daté.

Osborn, D., Chief Federal Negociator, Claim by the Dene/Métis of the Northwest Territories, « Submission to the Task Force on Comprehensive Claims Policy, » nov. 1985.

Pacific Fishermen's Defense Alliance, « Position Paper Regarding Possible Actions by the Federal Government to Increase the Native Participation in the British Columbia Fishery and the Impact of Such Actions on the Commercial Fishery, » sept. 1985.

Patterson, Dennis, Minister of Aboriginal Rights and Constitutional Development, Nortwest Territories, letter to the chairman, 29 oct. 1985.

Petro-Canada Resources, letter from P. Kaye to the chairman, 20 sept. 1985.

Project North, « Claims Review, » nov. 1985.

Regional District of Kitimat-Stikine, letter from J. Pousette to the executive director, août 1985.

Squamish Nation, « Submission to the Task Force Reviewing the Federal Comprehensive Claims Policy, » sept. 1985.

Stó: Lō Nation Society, « A Brief to the Task Force to Review Native Claims Policy, » sept. 1985.

Stó: Lō Tribal Council, « Presentation to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Tahltan Tribal Council, « Submission to the Task Force on Land Claim Policy, » sept. 1985.

Taku River Tlingits, « Submission to the Task Force on Comprehensive Claims, » oct. 1985.

Teme-Augama Anishnabai, « Submission to Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » nov. 1985.

Tsa-me-gahl, B., « Submission to Governmental Task Force on Comprehensive Claims, » nov. 1985.

Tungavik Federation of Nunavut, « Submission to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » sept. 1985.

Tungavik Federation of Nunavut, «The TFN Position on Legislated Settlements, » oct. 1985.

Tungavik Federation of Nunavut, letter to the chairman, 26 nov. 1985.

Union of B.C. Indian Chiefs, « Presentation to the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy, » oct. 1985.

Walpole Island First Nations, « Brief to the Task Force to Review Native Claims Policy, » 2 nov. 1985.

Williams, Paul, letter to legal counsel, 15 oct. 1985.

Yukon Land Claims Secretariat, « Yukon Government's Submission to the Federal Task Force on the Review of Comprehensive Land Claims, » nov. 1985.

Yukon Territorial Progressive Conservative Party, « Position of the Yukon Territorial Progressive Conservative Party on Comprehensive Claims Policy, » sept. 1985.

Autres documents

« Alaska Native Claims Settlement Act. » 1971. USC 43:1601

Asch, Michael. « Home and Native Land: Aboriginal Rights and the Canadian Constitution. » Agincourt: Methuen Publications. 1984.

Assemblée constitutionnelle du Nunavut. « Bâtir le Nunavut ». Un Document de travail accompagné de propositions en vue d'une Constitution de l'Arctique. 1983.

Assembly of First Nations. « Proposed 1985 Constitutional Accord Relating to the Aboriginal Peoples of Canada » (DRAFT). Presented to First Ministers' Conference on Aboriginal Constitutional Matters. 2 et 3 avr. 1985. Ottawa: Assembly of First Nations.

Bankes, Nigel. « Resource-leasing Options and the Settlement of Aboriginal Claims. » Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee. 1983.

Barber, Lloyd I. « Le fondement des revendications des peuples autochtones du Canada ». Allocution prononcée devant le Club Rotary de Yellowknife. Oct. 1974.

Berger, Thomas R. « Fragile Freedoms: Human Rights and Dissent in Canada. » Toronto: Clarke, Irwin & Company. 1981.

Berger, Thomas R. « Native History, Native Claims and Self-Determination. » BC Studies 57. (Spring) 1983.

Brody, Hugh. « Maps and Dreams ». Vancouver: Douglas & McIntyre. 1981.

Brown, George and Maguire, Ron. « Historique des traités avec les Indiens ». Préparé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ottawa : MAINC. 1983

Canada. « Loi sur les Indiens ». 1978.

Canada. « L'autonomie politique des Indiens au Canada ». Rapport du Comité spécial. Ottawa : Chambre des communes. 1983.

Canadian Arctic Resources Committee. « Northern Perspectives ». 6:1, 6:4 (1978); 7:3, 7:4 (1979); 8:3, 8:5 (1980); et 9:3 (1981).

Canadian Arctic Resources Committee. « National and Regional Interests in the North: Third National Workshop on People, Resources, and the Environment North of 60°. » Ottawa. 1984a.

Canadian Arctic Resources Committee. « Sikumiut: The People Who Use the Sea Ice. » Ottawa. 1984b.

Commission des Droits des Indiens du Canada. « Revendications des Indiens au Canada : Bibliographie supplémentaire ». Ottawa : Bibliothèque nationale du Canada. 1979.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. « Rapport - Volume trois ». Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services. 1985.

Conférence des premiers ministres. « Accord de 1983 sur les droits des peuples autochtones ». (Document 800-17/041). Ottawa. 15 et 16 mars 1983.

Cour suprême du Canada. « Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique » [1973] R.C.S. W.W.R. 4:1-9.

Daniel, Richard C. « Le règlement des revendications des Autochtones au Canada, 1867-1979 ». Préparé pour la Direction de la recherche, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ottawa : MAINC 1981.

Daugherty, W.E. « Historique des traités avec les Indiens des Maritimes ». Préparé pour le Centre de la recherche historique et de l'étude des traités, Direction de la recherche, Secteur des Orientations générales, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ottawa : MAINC. 2e éd. 1983.

Dene Nation and Métis Association of the N.W.T. « Denendeh, Our Land: Public Government for the People of the North. » Yellowknife. 1981.

Department of Indian Affairs and Northern Development. Audit Branch. « Review of the Comprehensive Claims Process. » Ottawa: DIAND. 1983.

« Entente Canada-Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières au large des côtes et sur le partage des recettes ». Ottawa : Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. 2 mars 1982.

Fisher, Robin. « Contact and Conflict: Indian-European Relations in British Columbia, 1774-1890. » Vancouver: The University of British Columbia. 1977.

Flannery, Thomas Patrick, Jr. « The Indian Self-Determination Act: An Analysis of Federal Policy. » Ann Arbor: University Microfilms International. 1980

Gaffney, R.E., Gould, G.P., and Semple, A.J. « Broken Promises: The Aboriginal Constitutional Conferences. » New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians.

Gould, G.P. and Semple, A.J., « Our Land: The Maritimes (The Basis of the Indian Claim in the Maritime Provinces of Canada). » Fredericton: Saint Annes Point Press. eds. 1980.

Indian Commission of Ontario. « Annual Report. » Toronto: Indian Commission of Ontario. 30 sept. 1984.

Institute of Intergovernmental Relations. « Canada: The State of the Federation 1985 ». Kingston: Queen's University. 1985.

Johnson, Ralph W. « Alternative Approaches to Alaska Native Land and Governance. » Prepared for the Alaska Native Review Commission. Seattle: School of Law, University of Washington. 1984.

Labrador Inuit Association. « Our Footprints Are Everywhere: Inuit Land Use and Occupancy in Labrador ». Nain: Labrador Inuit Association. 1977.

La Commission d'étude des Revendications des Indiens. « Revendications des Indiens au Canada : un Exposé Préliminaire et une Sélection d'ouvrages disponibles en bibliothèque ». Ottawa. 1975.

La Rusic, I. « La négociation d'un mode de vie : La structure administrative découlant de la Convention de la Baie James : l'expérience initiale des Cris ». Cette étude a été entreprise pour la Direction de la recherche, Groupe de l'orientation de la recherche et de l'évaluation, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Montréal : ssDcc inc. Oct. 1979.

Leslie, John F. 1985. « Commissions of Inquiry into Indian Affairs in the Canadas, 1828-1858: Evolving a Corporate Memory for the Indian Department. » Prepared for Treaties and Historical Research Centre, Research Branch, Corporate Policy, Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa: DIAND. 1985.

Lester, Geoffrey S. « Inuit Territorial Rights in the Canadian Northwest Territories: A Survey of the Legal Problems. » Ottawa: Tungavik Federation of Nunavut. 1984.

« Loi sur les Cris et les Naskapis (Québec) ». R.C.S. 1983/84 - Chap. 18.

Madill, Dennis. « Selected Annotated Bibliography on Métis History and Claims. » Prepared for Treaties and Historical Research Centre, Research Branch, Corporate Policy, Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa: DIAND. 1983.

McCardle, Bennett Ellen. « Indian History and Claims: A Research Handbook, Volume One: Research Projects. » Prepared for Treaties and Historical Research Centre, Research Branch, Corporate Policy, Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa: DIAND. 1983a.

McCardle, Bennett Ellen. « Indian History and Claims: A Research Handbook, Volume Two: Research Methods. » Prepared for Treaties and Historical Research Centre, Research Branch, Corporate Policy, Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa: DIAND. 1983b.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. « Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones - Revendications particulières ». Ottawa : MAINC. 1982.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. « Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens ». Présentée par l'honorable John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ottawa. 5 mars 1984.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. «Convention du Nord-Est québécois ». s.d. Ottawa : MAINC.

Ministère de la Justice Canada. « Codification administrative des Lois constitutionnelles de 1867 à 1982 ». Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services. 1983.

Ministère de la Justice Canada. « Les droits des autochtones et la Constitution ». Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services. 1985.

Morrison, William R. « Survol rétrospectif de l'histoire et des revendications des peuples autochtones du Nord canadien ». Préparé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ottawa : MAINC. 1984.

Morrison, William R. « A l'ombre du drapeau : l'établissement de la souveraineté du Canada et les autochtones du Nord canadien. » Préparé pour la Direction de la recherche, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Ottawa : MAINC. 1985.

Morse, Bradford W. « Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Métis and Inuit Rights in Canada ». Ottawa: Carleton University Press. ed. 1985.

Native Council of Canada. « A Statement of Claim Based on Aboriginal Title of Métis and Non-Status Indians ». Ottawa: Native Council of Canada. 1980.

New Democratic Party. « Statement of Principles. » 1983.

Northern Flood Committee. « Business and Operating Plan: Northern Flood Bands Indian Trusts and Northern Flood Capital Reconstruction Authority. » Winnipeg: Northern Flood Committee. 1985.

Rieber, Jesse A. « The United States Federal Government-Indian Relationship: Trusteeship and Local Government ». Prepared for the Department of Indian Affairs and Northern Development. Ottawa: MAINC. 1984.

Royal Commission on the Northern Environment. « Issues Report. » Toronto: Ontario Ministry of the Attorney General. 1978.

Royal Commission on the Northern Environment. « Final Report and Recommendations. » Toronto: Ontario Ministry of the Attorney General. 1985.

« St. Catherine's Milling and Lumber Company v. The Queen. » (1888). App. Cas. (AC) 14:46 (Privy Council).

Sinclair, William F. « Native Self-Reliance through Resource Development. » Proceedings of International Conference « Towards Native Self-Reliance Renewal and Development. » Vancouver, 19 et 24 août 1984. - 1985.

Supreme Court of the United States. « Johnson and Graham's Lessee v. William M'Intosh. Reports of Cases Argued and Adjudged in the Supreme Court of the United States, Vol. VIII. » New York. 1823.

Supreme Court of the United States. « Samuel A. Worcester v. The State of Georgia. Reports of Cases Argued and Adjudged in the Supreme Court of the United States, Vol. VI. » Philadelphia. 1832.

Taylor, John Leonard. « Canadian Indian Policy during the Interwar Years, 1918-1939. » Ottawa: Department of Indian Affairs and Northern Development. 1983.

Thalassa Research Associates. « The Economic Foundation of Indian Self-Government. » Prepared for the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government. Victoria: Thalassa Research Associates. 1983.

Union of British Columbia Indian Chiefs. « The Lands We Lost: A History of Cut-Off Lands and Land Losses from Indian Reserves in British Columbia. » Prepared by Reuben Ware for Land Claims Research Centre, Union of B.C. Indian Chiefs. 1974.

Weaver, Sally M. « Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-1970. » Toronto: University of Toronto Press. 1981.

Whittington, Michael S. « The North. » The Collected Research Studies, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Toronto: University of Toronto Press. 1985.

Wonders, William C. « Overlapping Land Use and Occupancy of Dene, Métis, Inuvialuit and Inuit in the Northwest Territories. » Ottawa: Department of Indian Affairs and Northern Development. s.d.

Personnel du Groupe d'étude

Anne Kneif
Adjointe de direction

Bruce Gillies
Assistant à la recherche

Roger Jones
Assistant à la recherche

Diane Christin
Opératrice de l'ordinateur

Jan Wetter
Secrétaire

Rédaction

Edie Van Alstine
Jane Buckley

Traduction

Françoise Chaillot

COMPREHENSIVE NATIVE CLAIMS IN BRITISH COLUMBIA

LEGEND

The area indicated on the map of British Columbia represents only approximate boundaries of the areas in which the various native associations have claimed an interest. The precise delineation of these areas for each claimant group will be determined as negotiations proceed on the separate claims settlements.

(1) Nishga Tribal Council

(2) Kitwancool Band

(3) Gitksan-Wet'suwet'en Tribal Council

(4) Haisla Nation (Kitamaat Village)

(5) Association of United Tahltans

(6) Nuu-Chah-Nulth Tribal Council

(7) Council of Haida Nation

(8) Heiltsuk Nation (Bella Bella)

(9) Nuxalk Nation (Bella Coola)

(10) Nazko-Kluskus Tribal Council

(11) Kaska-Dena Council

(12) Carrier-Sekani Tribal Council

(13) Alkali Lake Band

(14) Atlin Band (Taku Tlingit)

REVENDICATIONS GLOBALES DES AUTOCHTONES EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

LEGENDE

Les zones indiquées sur la carte de la Colombie-Britannique ne représentent que les limites approximatives dans lesquelles les diverses associations autochtones ont revendiqué un intérêt. La délimitation exacte de ces zones pour chaque groupe revendicateur sera déterminée au cours des négociations sur les règlements particuliers.

(1) Conseil tribal des Nishgas

(2) Bande des Kitwancools

(3) Conseil tribal des Gitksans-Wet'suwet'en

(4) Nation haisla (village de Kitamaat)

(5) Association des Tahltans unis

(6) Conseil tribal des Nuu-Chah-Nulth

(7) Conseil de la nation haida

(8) Nation heiltsuk (Bella-Bella)

(9) Nation nuxalk (Bella-Coola)

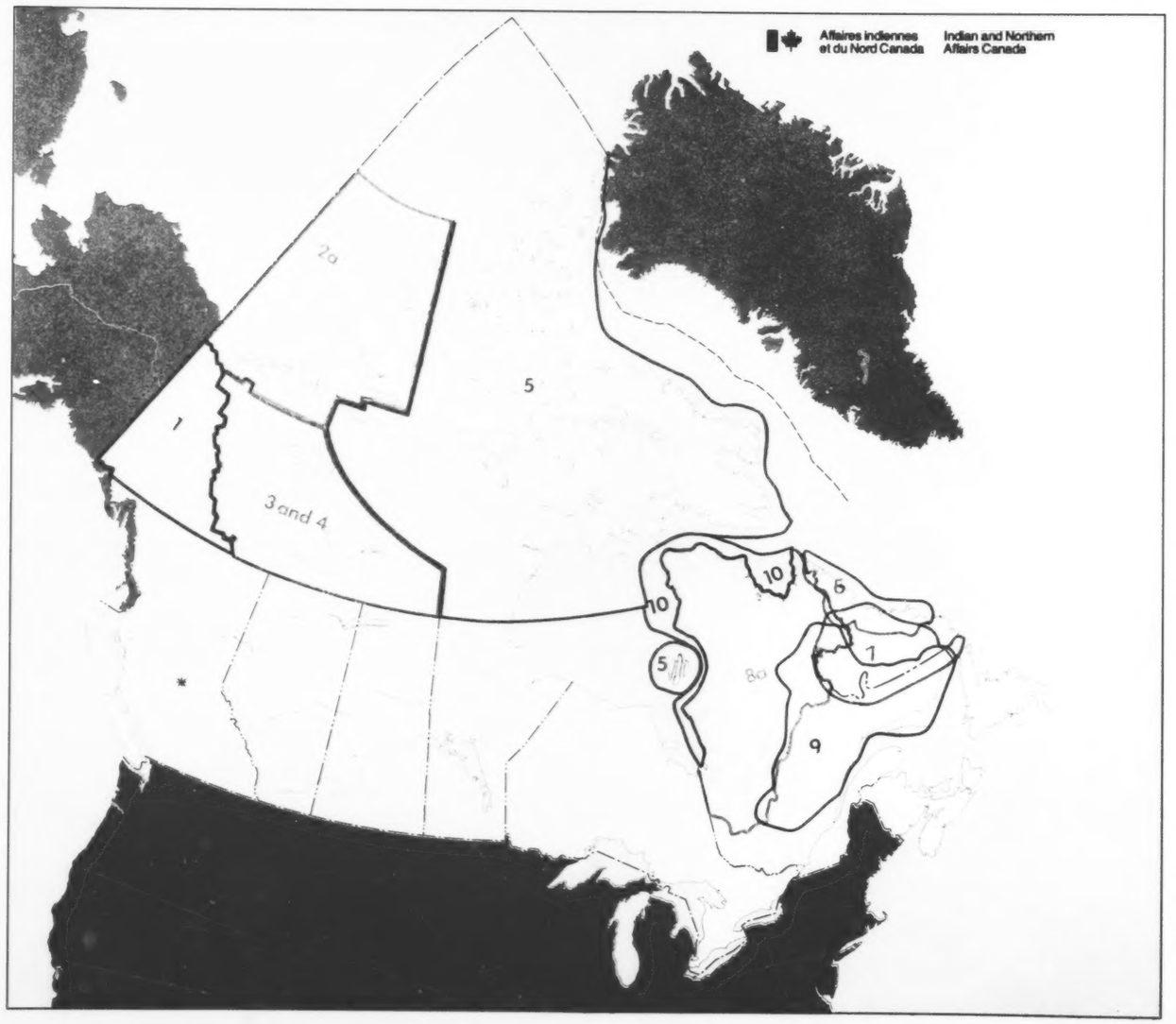
(10) Conseil tribal des Nazkos-Kluskus

(11) Conseil des Dénés kaskas

(12) Conseil tribal des Carriers-Sekanis

(13) Bande d'Alkali Lake

(14) Bande d'Atlin (Taku tlingit)



REVEN
AUTOC

LEGEND

A l'exceptio
de la Baie J
de la régio
Inuvialuit, l
carte ne re
matives dan
tions autoc
La délimita
chaque gro
au cours de
particuliers.

(1) Le Con

(2a) Région
Inuvialu

(2b) Secteu
selon la
Inuvialu

(3) La Nat

(4) L'Asso
du Nor

(5) Fédéra

(6) L'Asso
(AIL)

(7) L'Asso
(ANMI)

(8a) Le "Ter
Conven
québéc
québéco
Québec
Nouveau
Schaffe

(8b) Terres
Inuit d
Schaffe
Conven
Nord q

(9) Le Con

(10) Iles lim

*Configur

Revisé

REVENDICATIONS GLOBALES DES AUTOCHTONES AU CANADA

LEGENDE

A l'exception du "Territoire" de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la région visée par le règlement des Inuvialuit, les zones indiquées sur cette carte ne représentent que les limites approximatives dans lesquelles les diverses associations autochtones ont revendiqué un intérêt. La délimitation exacte de ces zones pour chaque groupe revendicateur sera déterminée au cours des négociations sur les règlements particuliers.

(1) Le Conseil des Indiens du Yukon (CIY)

(2a) Région visée par le règlement des Inuvialuit

(2b) Secteurs choisis* par les Inuvialuit selon la Convention Définitive des Inuvialuit

(3) La Nation Dénée

(4) L'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest (AMTNO)

(5) Fédération Tungavik de Nunavut (FTN)

(6) L'Association des Inuit du Labrador (AIL)

(7) L'Association Naskapi-Montagnais Innu (ANMI)

(8a) Le "Territoire" de la Baie James — La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois (le Grand Conseil des Cris du Québec & l'Association des Inuit du Nouveau Québec; les Naskapis de Schefferville)

(8b) Terres choisies* par les Cris, les Inuit du Québec et les Naskapis de Schefferville en conformité avec la Convention de la Baie James et du Nord québécois

(9) Le Conseil Attikamek-Montagnais (CAM)

(10) Iles limitrophes

*Configuration Approximative

Revisée en avril 1985

COMPREHENSIVE NATIVE CLAIMS IN CANADA

LEGEND

Apart from the James Bay "Territory" and the Inuvialuit Settlement Region, the areas indicated on this map represent only approximate boundaries of the areas in which the various native associations have claimed an interest. The precise delineation of these areas for each claimant group will be determined as negotiations proceed on the separate claims settlements.

(1) Council for Yukon Indians (CYI)

(2a) Inuvialuit Settlement Region

(2b) Land areas* selected by Inuvialuit pursuant to the Inuvialuit Final Agreement

(3) Dene Nation

(4) Metis Association of the Northwest Territories (MANWT)

(5) Tungavik Federation of Nunavut (TFN)

(6) Labrador Inuit Association (LIA)

(7) Naskapi-Montagnais Innu Association (NMIA)

(8a) James Bay "Territory" — James Bay and Northern Quebec Agreement and Northeastern Quebec Agreement (Grand Council of the Crees of Quebec & the Northern Quebec Inuit Association; Naskapis of Schefferville)

(8b) Land areas* selected by the Crees, Inuit of Quebec and Naskapis of Schefferville pursuant to the James Bay and Northern Québec Agreement

(9) Conseil Attikamek-Montagnais (CAM)

(10) Offshore Islands

*Approximate Representation

Revised April 1985